

System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy, możliwości reform

Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych



WARSZAWA
CZERWIEC 2011

MARCIN TERLIKOWSKI (RED.)

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

**System planowania i dowodzenia
misjami Unii Europejskiej.
Struktura, problemy, możliwości reform**

Redakcja Marcin Terlikowski

Warszawa, czerwiec 2011

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2011

ISBN 978-83-62453-19-1

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

Wstęp	5
Luis Simón	
Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie	7
Planowanie militarne, Nowy Cel Operacyjny i dotychczasowe operacje wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony	9
Planowanie wojskowe w UE i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony: szerszy kontekst	11
Planowanie wojskowe w UE po Lizbonie: odejście od zarządzania kryzysowego (w kierunku kompleksowego podejścia do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa)	15
Wnioski	17
Alexander Mattelaer	
Wymagania dotyczące dowodzenia i kontroli w operacjach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony	19
Podstawy koncepcyjne wielonarodowego dowodzenia i kierowania	19
Projektowanie wielonarodowej architektury C2: forma podąża za funkcją	22
Zasoby ludzkie: idealny oficer sztabowy w operacji WPBiO	24
Wnioski	25
Marcin Terlikowski	
Dowództwo operacyjne Unii Europejskiej – trzeźwa analiza	27
Potrzeba reform	27
W kierunku dowództwa operacyjnego Unii	30
Trudny czas dla europejskiej obronności	31
Nowe instytucje czy nowe mechanizmy?	33
Dokąd dalej?	35

Wstęp

Jedną z wielu kwestii, którą będzie zajmowała się Polska podczas sprawowania prezydencji rotacyjnej w Radzie Unii Europejskiej, jest przyszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Polityka ta, ustanowiona ponad dziesięć lat temu, miała dać państwom UE elastyczne narzędzie do kompleksowego reagowania na kryzysy, zagrażające – pośrednio lub bezpośrednio – jej bezpieczeństwu. W ramach WPBiO Unia przeprowadziła do tej pory ponad dwadzieścia misji cywilnych i wojskowych, między innymi na Bałkanach, w Afryce, na Kaukazie i Bliskim Wschodzie. Ich wspólnym celem było ustabilizowanie sytuacji bezpieczeństwa, co miało umożliwić odbudowę struktur państwowych w krajach dotkniętych konfliktami lub pomoc humanitarną (np. misja w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej).

Choć dorobek WPBiO jest z pewnością duży, ocenia się go różnie. Liczne głosy negatywne wskazują na jej słabości strukturalne – przede wszystkim brak odpowiednich zasobów i ram organizacyjnych, by skutecznie planować i przeprowadzać misje stabilizacyjne i pokojowe. Jednym z kilku źródeł tych problemów jest funkcjonowanie systemu planowania i dowodzenia operacjami WPBiO, który jest bardzo specyficzny i – zdaniem nie tylko ekspertów, lecz także części państw członkowskich – traci na funkcjonalności przez niedobór wystarczająco rozbudowanych instytucji zlokalizowanych centralnie, w Brukseli, i zdolnych do kompleksowego zarządzania misjami UE. Jednym ze sztandarowych projektów krytyków dorobku WPBiO jest postulat powołania stałego, centralnego dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej (EU OHQ).

Kilka prób wprowadzenia pomysłu zbudowania EU OHQ na oficjalną agendę UE nie powiodło się ze względu na brak consensusu państw członkowskich. Obecnie, dzięki polsko-francusko-niemieckiej inicjatywie politycznej, kraje Unii ponownie pochyliły się nad problemem planowania i dowodzenia misjami WPBiO. Reforma tego systemu jest bowiem jednym z kilku postulatów tak zwanego listu weimarskiego, wystosowanego w grudniu 2010 r. do wysokiej przedstawiciel UE ds. WPZiB Catherine Ashton przez ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski. List dał impuls do podjęcia przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych prac nad określeniem możliwości wzmocnienia struktur i mechanizmów WPBiO.

Niniejszy raport ma za zadanie, w zamyśle autorów i wydawcy, dostarczenie czytelnikowi kompetentnej informacji o procesie planowania, przygotowywania i dowodzenia misjami WPBiO, jego słabościach, a także o możliwości podjęcia reform w tej dziedzinie. Jest owocem wspólnego seminarium eksperckiego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych oraz belgijskiego Królewskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych EGMONT, które odbyło się w Brukseli 3 listopada 2010 r. Spotkanie poświęcono analizie wniosków z operacji Unii Europejskiej, przeprowadzonych w ramach WPBiO. Zgromadziło kilkudziesięciu przedstawicieli państw członkowskich oraz instytucji eksperckich i akademickich, dając sposobność do pogłębionej dyskusji nad dorobkiem, problemami i wyzwaniem stojącymi przed UE w dziedzinie misji pokojowych i stabilizacyjnych.

Dwa pierwsze artykuły są zapisem oryginalnych wystąpień seminaryjnych autorów, Louisa Simona i Alexandra Mattelaera – uznanych ekspertów, zajmujących się od lat problematyką bezpieczeństwa, a w szczególności WPBiO. Pierwszy z nich drobiazgowo opisuje funkcjonowanie systemu planowania i dowodzenia operacjami

UE i jego liczne problemy. Proponuje jednocześnie konkretne działania w celu ich rozwiązania. Drugi artykuł stanowi teoretyczne ujęcie kwestii organizacji systemu planowania i dowodzenia misjami wielonarodowymi. Odwołując się do wieloletnich doświadczeń wojskowych i cywilnych tego typu operacji, autor stara się odpowiedzieć na pytanie o optymalny kształt systemu instytucjonalnego UE, odpowiedzialnego za ich przygotowywanie i prowadzenie.

Trzeci artykuł w raporcie powstał niezależnie od seminarium, już po jego przeprowadzeniu. Celem autora jest dokonanie oceny aktualnych uwarunkowań politycznych i ekonomicznych w UE pod kątem ich wpływu na możliwość przeprowadzenia reformy systemu planowania i dowodzenia misjami WPBiO.

Marcin Terlikowski

Luis Simón¹

Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie

W chwili, gdy zbliża się założona data zrealizowania Nowego Europejskiego Celu Operacyjnego, a struktura polityki zagranicznej UE w erze polizbońskiej wciąż nabiera konkretnego kształtu, nadszedł idealny moment na odkurzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Nadanie temu zagadnieniu priorytetu wymagałoby podjęcia bardzo delikatnej z politycznego punktu widzenia kwestii planowania wojskowego w UE. Niewielki postęp w planowaniu wojskowym jest najlepszym barometrem poziomu prokrastynacji, która nęka wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony od samego początku. I tak jak wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi dokładny miernik wątpliwości wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, tak ta ostatnia jasno pokazuje problemy, z jakimi boryka się UE jako projekt polityczny.

Jak dotąd Unia miała drogę usłaną różami, rozwijała się bowiem w znacznej mierze pod ochronnym parasolem potęgi amerykańskiej. W czasie zimnej wojny tandem USA–NATO skutecznie zabezpieczał Europę Zachodnią przed ewentualnym atakiem radzieckim, tworząc warunki dla europejskiego wzrostu gospodarczego, stabilności politycznej i integracji gospodarczej. W latach dziewięćdziesiątych XX w. i na początku pierwszej dekady XXI w. USA stabilizowały pozimnowojenną mapę geopolityczną w Europie, co doprowadziło do wydarzeń określających charakter nowej UE, takich jak zjednoczenie Niemiec, stabilizacja Bałkanów Zachodnich i ekspansja zachodniego ustroju gospodarczego i społecznego na Europę Środkową i Wschodnią. Poza Europą, zarówno w czasie zimnej wojny, jak i po jej zakończeniu, wojskowa potęga Stanów Zjednoczonych była gwarantem globalnego systemu gospodarczego, do którego podłączone były gospodarki europejskie i od którego w znacznej mierze zależał ich dobrobyt. Nawet jeśli po drugiej wojnie światowej Europejczycy utracili przywództwo w systemie międzynarodowym, globalna potęga Stanów Zjednoczonych i ich geostrategiczna koncentracja na Starym Kontynencie skutkowałą zaspokojeniem ich podstawowych potrzeb gospodarczych i w zakresie bezpieczeństwa. W dzisiejszym świecie, po wojnie irackiej i krachu finansowym, sprawy nie wyglądają tak dobrze. Geopolityczny i geoeconomiczny wzrost znaczenia Azji idzie w parze z przesunięciem geostrategicznego centrum zainteresowania USA na wschód od Europy. Wraz z przesunięciem centrum światowej dynamiki gospodarczej i wojskowej historycy mówią o wzroście znaczenia Chin jako o gwoździu do trumny, w której pogrzebany zostanie pięćsetletni okres europejskiego karnawału². Te zasadnicze przesunięcia mają znaczące skutki dla Europy i krajów z nią sąsiadujących.

¹ Dr Luis Simón jest pracownikiem naukowym w Institute for European Studies (Vrije Universiteit Brussel) i koordynatorem do spraw obronności i bezpieczeństwa w OPEX (Fundacion Alternativas). Autor składa podziękowania Svenowi Biscopowi, Jo Coelmont, Alexandrowi Mattelaerowi and Jamesowi Rogersowi za ich komentarze do wcześniejszych wersji niniejszego artykułu.

² I. Morris, *Why the West Rules – For Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*. Farrar, Straus and Giroux 2010. Zob. też: N. Ferguson, *Power, Money and American Security Today and Tomorrow*. Keynote Address, Sixth Annual Benjamin Franklin Public Service Award, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, 15 listopada 2010 r.

Powrót na scenę Rosji na wschodzie, wzrost znaczenia Turcji na południowym wschodzie i przyspieszenie rywalizacji między krajami członkowskimi Unii Europejskiej oznaczają pojawienie się perspektywy wielobiegunowej Europy oraz potencjalną gospodarczą i polityczną dekonstrukcję szerszego sąsiedztwa europejskiego i samej Unii Europejskiej. W dobie płynności globalnych i lokalnych punktów równowagi konstrukcja europejska znajduje się pod działaniem znacznych sił wewnętrznych i zewnętrznych. Innymi słowy, nastał czas kryzysu integracji europejskiej.

Wyzwania stojące dziś przed Europejczykami mają jedną i tę samą przyczynę: słabość i brak woli politycznej Europejczyków. Dwa zjawiska – niechęć Europejczyków do integracji politycznej i do użycia siły wojskowej są szczególnie odpowiedzialne za tę słabość. Zważywszy na stosunkowo małą wielkość poszczególnych krajów europejskich (w porównaniu z takimi gigantami jak Chiny, Indie, Rosja czy Stany Zjednoczone), jak też rosnące koszty technologii wojskowych i wzrost wydatków na obronę w innych częściach świata eurosceptycyzm i demilitaryzacja jawią się jako dwa głęboko powiązane i równie niepokojące zjawiska. Oba mają duże znaczenie w podejmowanych debatach na temat zdolności planowania wojskowego w Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule przedstawiono ogólną ocenę unijnych potrzeb w zakresie planowania. Zwrócono uwagę na fakt, że istnieje wyraźna rozbieżność między celami polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej Unii wraz z jej strategicznymi celami wojskowymi a możliwościami militarnymi, zwłaszcza w zakresie planowania. Obecne możliwości militarne UE są niewystarczające, by osiągnąć aktualne strategiczne cele militarne, wyszczególnione w Celu Operacyjnym. Te zaś z kolei są niewystarczające, aby zrealizować szersze cele polityki zagranicznej UE, zawarte w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Kryjąca się pod tym wszystkim ułomność wojskowych możliwości planistycznych Unii oraz całej WPBiO wynika z jej reaktywnego charakteru. Owa reaktywność wywodzi się z wąskiego podejścia polityki obrony do zarządzania kryzysowego. Takie podejście jest niespójne ze strategicznymi celami Unii Europejskiej, mianowicie odgrywaniem roli potęgi globalnej i przywódcy w rozszerzaniu strefy bezpieczeństwa i wzrostu gospodarczego na szersze europejskie sąsiedztwo. Mentalność reaktywna nie służy tym szczytnym celom. Warunkami bycia potęgą globalną i regionalnym przywódcą w szerszym sąsiedztwie europejskim są przewidywanie, przenikliwość i postawa aktywna³. Te z kolei wymagają kompleksowego podejścia do polityki zagranicznej. W kategoriach planistycznych oznacza to, że Unia powinna dysponować zdolnościami planowania ewentualnościowego z prawdziwego zdarzenia, tzn. takimi, które nie będą miały na celu jedynie interwencji, ale także gromadzenie informacji, przewidywanie, zapobieganie i odstraszenie. Takie pełne zdolności planowania ewentualnościowego ułatwiłyby Europejczykom kontrolę i przywództwo (w politycznym sensie) w szerszym sąsiedztwie i na innych obszarach zainteresowania geostrategicznego.

W pierwszej części pracy krótko omówiono dotychczasowe funkcjonowanie struktur planistycznych UE w świetle celów zawartych w Celu Operacyjnym i operacji przeprowadzonych w ramach WPBiO. W drugiej części przedstawiono szerszą ocenę

³ Koncepcja ta została rozwinięta w: J. Rogers i L. Simón, *The Status and Location of the Military Installations of the Member States of the European Union and Their Potential Role for the European Security and Defence Policy*. Brussels 2009. Zob. też: J. Rogers, *The Geography of European Power*, [w:] S. Biscop, R. Whitman (red.), *The Routledge Handbook of European Security*. Abingdon, Routledge, w druku.

celów polityki zagranicznej UE i zbadano, jaki rodzaj zasobów planistycznych byłby w stanie sprostać tym celom. W ostatniej trzeciej części zidentyfikowano te idee, które odpowiadają za reaktywne nastawienie WPBiO, zwłaszcza koncepcje kompleksowego podejścia, integracji wojskowo-cywilnej i zarządzania kryzysem.

Planowanie militarne, Nowy Cel Operacyjny i dotychczasowe operacje wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Europejski system planowania i prowadzenia operacji wojskowych w ramach WPBiO dzieli się na dwie fazy: polityczno-strategiczną i operacyjną. Ten sztuczny podział jest efektem braku porozumienia politycznego krajów członkowskich w sprawie konieczności ustanowienia stałego organu zajmującego się planowaniem operacyjnym⁴.

Na poziomie strategiczno-politycznym planowanie polega na analizie skutków celów politycznych, pożądanym stanów końcowych, samoograniczeń, ograniczeń zewnętrznych i zasobów potrzebnych do przeprowadzenia danej operacji⁵. UE ma stałą instytucję do spraw planowania strategicznego w postaci Sztabu Wojskowego (European Union Military Staff) i od niedawna Dyrekcji ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (Crisis Management Planning Directorate, CMPD). Domeną planowania operacyjnego jest przełożenie celów polityczno-strategicznym na szczegółowe cele wojskowe. Ta funkcja pomostowa jest realizowana przez operacyjną kwaterę główną (OHQ) odpowiedzialną za stworzenie planu operacyjnego (OPLAN) oraz fazę przeprowadzenia operacji, tj. dowodzenie i kierowanie. Z powodu oporu politycznego UE nie ma stałej kwatery głównej ani strategicznego poziomu dowodzenia. Jej struktury planowania operacyjnego lub kwatera główna są formowane *ad hoc* do celów konkretnej operacji, a następnie, po zakończeniu operacji, rozwiązywane. UE powołuje kwaterę główną poprzez odwołanie się do porozumienia Berlin Plus (które gwarantuje dostęp UE do łańcucha dowodzenia NATO), poprzez odwołanie się do ramowej ścieżki narodowej (co pozwala jej opierać się na strukturach planowania i prowadzenia operacji pięciu spośród jej krajów członkowskich) bądź przez aktywację małego centrum operacyjnego funkcjonującego w ramach Dyrekcji do spraw Operacji w Sztabie Wojskowym UE.

Nie jest tajemnicą, że brak stałej instytucji do spraw planowania operacyjnego i sztuczny podział procesu planowania, który z tego wynika, skutkują wadliwie działającymi instytucjami planowania wojskowego⁶. Z jednej strony istniejące instytucje odpowiedzialne za planowanie wojskowe są niewystarczające do zrealizowania ogólnych celów militarnych postawionych przez Radę UE w toku formułowania Celu

⁴ L. Simón, *Command and Control? Planning for EU Military Operations*. "Occasional Paper" nr 81 EU Institute for Security Studies, Paris 2010.

⁵ *European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*. Brussels, 16 June 2008.

⁶ S. Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit: No Transformation Without Re-Equilibration*, „Egmont Paper” 2006, nr 11; E. Hochleitner, *Permanent Planning and Command Structures for Autonomous EU Operations: A Capacity Deficit to be Addressed*. Baden-bei-Wien, Austrian Institute for European and Security Policy, 2008. A. Mattelaer, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*. [w:] *European Integration Online Papers*, 2010, nr 14; L. Simón, *op.cit.*

Operacyjnego. Zwłaszcza szybka reakcja militarna (stanowiąca kluczowe pojęcie celu operacyjnego) wymaga wcześniejszego planowania, a tworzone *ad hoc* instytucje operacyjne nie są w stanie zapewnić odniesienia się do sytuacji nagłych na odpowiednim poziomie. Jak dotąd, improwizowane działania unijne w zakresie planowania okazały się niewystarczające, by sprostać wojskowej stronie dotychczasowych operacji WPBiO. Operacje Althea w Bośni i Hercegowinie (od 2004 r.), misja pokojowa w w Kongo (2006 r.) i misja pokojowa w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (2008/2009) pokazują jedynie niektóre z wielu problemów dotyczących planowania wojskowego w UE.

Planowanie operacyjne i przeprowadzenie operacji Althea unijni wojskowi wysokiego szczebla ocenili jako dobrze wykonane zadanie. Jednakże polityczne rozbieżności doprowadziły do sześciomiesięcznego opóźnienia w procesie planowania polityczno-strategicznego⁷. Zważywszy na wielkość zasobów dowództwa NATO SHAPE, porozumienie Berlin Plus stanowi teoretycznie najlepsze dostępne Unii rozwiązanie w zakresie planowania i prowadzenia operacji. Problem stanowi fakt, że z powodu rozbieżności politycznych, które przybrały jeszcze na sile od czasu wejścia Cypru do UE, porozumienie to stało się opcją niezwykle trudną do wykorzystania⁸. Operacja EUFOR w Kongo jest kolejnym tego przykładem. Problem, które z państw członkowskich utworzy kwaterę główną operacji, doprowadził do paraliżu procesu planowania, gdy w lutym 2006 r. przyjęto Koncepcję Zarządzania Sytuacją Kryzysową (ang. Crisis Management Concept). Paraliż trwał miesiąc i postawił pod znakiem zapytania gotowość UE do rozmieszczenia sił w Kongo przed wyborami. Większość urzędników zaangażowana w planowanie operacji twierdzi, że terminowe rozmieszczenie sił w operacji w Kongo było możliwe jedynie w wyniku opóźnień procedury wyborczej w tym kraju⁹. Ostatni przykład, tj. misja w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej z 2008 r., aż nadto dobitnie ilustruje zależność między planowaniem a innymi aspektami WPBiO, w tym przypadku procesem gromadzenia odpowiednich sił. Choć w przypadku tej ostatniej operacji problem ze skompletowaniem odpowiednich sił wykraczał daleko poza brak stałej kwatery głównej, brak operacyjnego doświadczenia zaszkodził przejrzystości dyskusji polityczno-strategicznych, co z kolei wpływało na proces zebrania sił¹⁰.

Operacje wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony były w przeszłości istotnymi lekcjami możliwości planistycznych, których potrzebuje UE do zarządzania małymi kryzysami. Oczywiście wnioskiem zdaje się potrzeba większej elastyczności w procesie planowania i zwiększone możliwości planowania z wyprzedzeniem. Nawet umiarkowany wzrost liczebności personelu w pionie wyprzedzającego planowania wojskowego (Military Advance Planning, MAP) Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej oraz szkieletowa kwatera główna (OHQ), z którą mogłoby się ono dzielić wnioskami wynikającymi z planowania wstępnego, mogłyby pomóc w rozwiązaniu

⁷ L. Simón, *op.cit.*, s. 29.

⁸ Na podstawie przeprowadzonych przez autora wywiadów w Sztabie Wojskowym Unii Europejskiej w Brukseli (listopad 2010 r.). Należy jednak pamiętać, że porozumienie Berlin Plus wciąż ma niezaprzeczalne zalety w sytuacji ewentualnego przekazania dowodzenia operacją z NATO na UE. W tym kontekście nie należy wykluczać użycia formuły Berlin Plus w potencjalnej operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Kosowie.

⁹ L. Simón, *op.cit.*, s. 34.

¹⁰ A. Mattelaer, *The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR Tchad/RCA*, [w:] *Dokumenty Robocze IES*, 2008, nr 5.

tych dwóch problemów¹¹. Ponadto pomogłyby one poprawić aspekt implementacji operacji WPBiO, zwłaszcza że pociągałyby za sobą stworzenie stałego systemu łączności elektronicznej (Communication and Information System, CIS) oraz zaowocowałyby zdobyciem doświadczenia instytucjonalnego w zakresie WPBiO¹². Takie posunięcia poprawiłyby również zdolność Unii do szybkiego reagowania. Niemniej w celu ustalenia wojskowych potrzeb Unii w zakresie planowania nie można się opierać wyłącznie na wnioskach płynących z dawnych operacji; należy rozważać przyszłe wyzwania. To z konieczności prowadzi do rozważenia unijnych celów strategicznych w kontekście otoczenia geopolitycznego (globalnego i lokalnego). Zarówno cele zewnętrzne Unii Europejskiej (polityka zagraniczna), jak i wewnętrzne (promowanie politycznej spójności i wspólnej kultury myślenia strategicznego wśród państw członkowskich) muszą być brane pod uwagę. Te ostatnie często są pomijane, jednakże w czasie, gdy coraz więcej tarć finansowych i geopolitycznych wystawia na próbę odporność Unii¹³, wewnętrzny wymiar UE (stanowiący kiedyś uzasadnienie integracji europejskiej) musi znów zostać uwzględniony. Warto pamiętać, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, jak też wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony pełnią istotną funkcję w wymiarze wewnętrznym.

Planowanie wojskowe w UE i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony: szerszy kontekst

Ze względu na międzyrządowy charakter polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest rzeczą nieuniknioną, że formułowanie celów polityki zagranicznej UE determinuje polityka, czyli targi w Radzie między poszczególnymi krajami. Jednak spójność tych celów, tj. strategicznych celów wojskowych UE i możliwości militarnych, to rozsądne minimum, jakiego należałoby oczekiwać. Kluczowe dla nas są pytania: jakie następstwa dla WPBiO pociągają za sobą cele unijnej polityki zagranicznej¹⁴ i co konkretnie oznaczają one w zakresie planowania wojskowego?

Najważniejsze zagraniczne ambicje polityczne UE zostały odzwierciedlone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., Sprawozdaniu na temat jej wdrażania z 2008 r., oświadczeniach Rady i w samym Traktacie z Lizbony. Są to: skuteczne uczestniczenie w zarządzaniu systemem globalnym i przyczynianie się do bezpieczeństwa międzynarodowego, a także promowanie bezpieczeństwa, stabilności i dobrych rządów w szerszym europejskim sąsiedztwie¹⁵. Innymi słowy, UE zdecydowała, by stać się światowym i lokalnym mocarstwem. Jest rzeczą oczywistą, że takie

¹¹ Na podstawie przeprowadzonych przez autora wywiadów w Sztapie Wojskowym Unii Europejskiej w Brukseli (listopad 2010 r.).

¹² Szerzej na ten temat zob. A. Mattelaer, *op.cit.*

¹³ Na temat konsekwencji kryzysu finansowego dla integracji europejskiej zob. Ch. Kupchan, *The Potential Twilight of the European Union*. Dokument Roboczy. Nowy Jork, Council on Foreign Relations, 2010. K.R. McNamara, *The Eurocrisis and the Uncertain Future of European Integration*. Dokument Roboczy. New York, Council on Foreign Relations, 2010. Analiza zmian geopolitycznych w Europie w: L. Simón, J. Rogers, *The Return of European Geopolitics: All Roads Lead Through London*. [w:] „RUSI Journal” 2010, nr 3, s. 58–64.

¹⁴ Szerzej zob. S. Biscop i Jo Coelmont, *A Strategy for CSDP: Europe's Ambitions as a Global Security Provider*, „Egmont Paper” 2010, nr 37.

¹⁵ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Rada Europejska, Bruksela, 12 grudnia 2003 r.

zobowiązanie pociąga za sobą konieczność posiadania odpowiednich zdolności wojskowych lub WPBiO. Rzeczywiście, związek przyczynowy pomiędzy wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (nie mówiąc już o aspiracjach globalnych) a wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony był wielokrotnie podkreślany w licznych komunikatach Rady, Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i traktacie lizbońskim¹⁶. Ponadto posiadanie stałych zdolności wojskowych (w tym przypadku WPBiO) wymaga, niezależnie od konkretnych celów i ambicji, odpowiedniego stałego zaplecza w zakresie planowania wojskowego. Taki naturalny związek naruszyła w przypadku UE wyłącznie polityczna ekstrawagancja¹⁷. W tych okolicznościach można by twierdzić, że WPBiO nie tworzy w rzeczywistości stałych zdolności wojskowych, ale czasowe, tj. takie, które mogą być aktywowane w celu rozwiązania konkretnego kryzysu, a następnie są wygaszane. Ten argument na pewno jest zbieżny z powszechnym przekonaniem, że tylko państwa członkowskie posiadają stałe zdolności wojskowe.

Jednak taka minimalistyczna interpretacja nie wydaje się zgodna z intencjami Rady Europejskiej, gdy ta podejmowała decyzję o zainicjowaniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (obecnie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony) pod koniec 1999 r. W decyzji o jednoznacznym związku wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (potwierdzona przez Traktat z Lizbony) założono, że samo istnienie takich zdolności wzmacnia zewnętrzne działania Unii. Zatem działania zewnętrzne są stałą cechą Unii, podobnie jak stałą cechą jest też posiadanie odpowiednich zdolności wojskowych. Czy takie wzmocnienie działań następuje poprzez bezpośrednią interwencję, czy też jest wynikiem stałego rozmieszczenia sił wojskowych Unii jest tu nieistotne. Celem zdolności wojskowych nie jest jedynie interwencja, ale uwiarygodnienie możliwości jej przeprowadzenia. Wysyłają one sygnał odbierany w szerszym otoczeniu Unii Europejskiej i w innych regionach świata o istotnym znaczeniu, wzmacniając dyplomatyczne stanowisko Unii, często bez potrzeby uciekania się do bezpośredniej interwencji wojskowej, która zazwyczaj pociąga za sobą duże koszty finansowe i polityczne. Właśnie w tym najszerszym (i niezmiennym) kontekście należy postrzegać wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony jako instrument wspierający wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Decyzja Rady o utworzeniu stałych instytucji nadzorujących proces WPBiO – tj. Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (The Political and Security Committee), Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej (The European Union Military Committee, EUMC), Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency) itp. – oraz rozwój stałych zdolności (w szczególności grup bojowych) nie pozostawiają tu żadnych wątpliwości. Jest to uzasadnione, bo bez stałych, (pomocniczych) zdolności wojskowych nie ma polityki zagranicznej godnej swej nazwy, a bez polityki zagranicznej nie można prowadzić polityki handlowej lub – jeśli już o tym wspominamy – utrzymać jednolitego rynku.

Tak jak wcześniej wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa zakładała istnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, tak ta ostatnia z góry zakłada stałe struktury w zakresie planowania wojskowego. Kolejną kwestią jest, jakie konkretne funkcje muszą pełnić te struktury w przypadku UE. Tu musimy zadać pytanie o charakter celów unijnej polityki zagranicznej. Unia, która dąży do sprawowania

¹⁶ Aneks III, Wnioski z prezydencji, Kolonia, Rada Europejska, 3–4 czerwca 1999 r.

¹⁷ L. Simón, *op.cit.*

regionalnego przywództwa i bycia graczem globalnym, musi bezwarunkowo dysponować dużym potencjałem w zakresie planowania ewentualnościowego.

W kręgach UE panują różne opinie na temat tego, kiedy należy rozpocząć właściwe planowanie operacyjne, tzn. planowanie dostosowane do konkretnego teatru działań¹⁸. Jest to jednak debata pozorna, na którą ktoś, kto chce być regionalnym liderem, nie mówiąc już o światowym mocarstwie, nie może sobie pozwolić. Nie można rozpoczynać i kończyć planowania – planowanie (wojskowe czy innej natury) jest z istoty rzeczy ciągłe i nieustanne. Jeśli UE chce być poważnym graczem, musi mieć szczegółowe plany postępowania we wszelkiego rodzaju działaniach w jej bliższym lub szerszym otoczeniu oraz kluczowych z punktu widzenia geostrategicznego obszarach zainteresowania. Musi też kontynuować planowanie po wykonaniu danej operacji, choćby w celu oceny wpływu takiej operacji na założenia planowania na danym obszarze. Im więcej tworzonych planów, tym więcej możliwości rozpatrzenia różnych typów ryzyka. Im szybciej tworzone są plany, tym zadanie staje się trudniejsze.

Planowanie dostosowane do danego teatru działań jest konieczne nie tylko do wypracowania koncepcji Zarządzania Sytuacją Kryzysową, tj. dokumentu określającego parametry danej operacji WPBiO¹⁹. Jest ono niezbędne jako drogowskaz dla decydentów politycznych w Brukseli, ma im pomóc w pierwszej kolejności podjąć decyzję, czy operacja jest wykonalna. Przed podjęciem decyzji, czy właściwe jest zaangażowanie operacyjne, UE musi wiedzieć, co dzieje się w terenie, co jest potrzebne, aby to naprawić, i czy posiada wystarczające zasoby (w sensie zdolności) potrzebne do przeprowadzenia akcji. Aby odpowiedź na te pytania spełniała standardy jakości zgodne z aspiracjami gracza na skalę regionalną i globalną, należy wypracować rozwiązania w zakresie planowania ewentualnościowego, jak też powołać organ nadzorczy. To można osiągnąć tylko w wyniku posiadania stałego, dostosowanego do teatru działań, systemu planistycznego. Stałe instytucje zajmujące się planowaniem wojskowym to kwestia spójności z celami, które UE sobie postawiła, a mianowicie z decyzją o powołaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ich brak wysyła wyraźny sygnał, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony nie są poparte niezbędnym potencjałem podtrzymującym unijne ambicje polityczne. Brak ten powoduje erozję dyplomatycznych wpływów i możliwości UE w chwili obecnej, a co gorsza, będzie podminowywał gospodarczą pomyślność, polityczną stabilność i bezpieczeństwo (także bezpieczeństwo wartości stanowiących filar Unii) w przyszłości.

Brak stałych struktur planistycznych wyrządza szkody nie tylko działaniom zewnętrznym UE, ale i spójności wewnątrzunijnej, o ile w ogóle można rozdzielać zewnętrzny i wewnętrzny wymiar UE. Wzmacnia także istniejące rozczarowanie WPBiO²⁰. Tego rodzaju atrofia nakłada się na dwie inne najbardziej niepokojące ułomności Unii: oporność na integrację polityczną i niechęć do stosowania siły

¹⁸ Na podstawie przeprowadzonych przez autora wywiadów w Sztapie Wojskowym Unii Europejskiej w Brukseli, kwiecień 2009 r. i listopad 2010 r.

¹⁹ *European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*. Dokument Rady 10687/08, Bruksela, 16 czerwca 2008.

²⁰ Zob. J. Howorth, *The Case for an EU Grand Strategy*, [w:] S. Biscop et al, *Europe: A Time for Strategy*, „Egmont Paper” 2009, nr 27.

militarnej. Z jednej strony kunktatorstwo w debacie na temat zdolności wojskowych UE zwiększa frustrację wśród państw członkowskich i tym samym podważa polityczną spójność UE w momencie, kiedy samo jej istnienie jest zagrożone przez niepewność finansową i zmianę geopolitycznej równowagi w Europie. Z drugiej strony, co istotniejsze, brak stałych struktur planowania wojskowego jest przeszkodą w stworzeniu bardzo potrzebnej wspólnej europejskiej kultury strategicznej i daje dodatkowy bodziec postępującemu pacyfizmowi w europejskiej mentalności. Abstrahując od faktu, że utworzenie stałej jednostki planowania wojskowego znacznie wzmocniłoby wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, stanowiłoby ono bodziec dla postępu wewnątrzunijnej spójności politycznej i służyłoby wypracowaniu lepszej wspólnej europejskiej kultury strategicznej. Większa spójność polityczna i wspólna kultura strategiczna są kluczowe dla opanowania wewnątrz europejskiego chaosu i możliwości użycia siły europejskiej za granicą zarówno w kontekście regionalnym, jak i globalnym.

Niedawne utworzenie Dyrekcji do spraw Zarządzania Kryzysowego i Planowania ma na celu zwiększenie zdolności UE do planowania wyprzedzającego. Ale Dyrekcja będzie musiała mieć realistyczny ogląd sytuacji, co stanie się możliwe tylko wtedy, gdy będzie obsługiwana przez organ zaznajomiony z teatrem działań. Obecnie planowanie wojskowe jest podzielone między komórki wewnętrzne Dyrekcji (której rzeczywistym zadaniem jest zapewnienie zintegrowanego planowania strategicznego) i około 11 planistów wojskowych pracujących w pionie wyprzedzającego planowania wojskowego w Sztabie Wojskowym UE. Zarówno ich mandat polityczny, jak i ograniczona liczba pracowników oznaczają, że tego rodzaju planowanie jest siłą rzeczy ogólne. To skromne planowanie ewentualnościowe, które jest realizowane, należy bowiem uznać za plany reagowania „sprzed kryzysu”, przedstawiane w odpowiedzi na formułowane *ad hoc* wnioski Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa²¹.

Brak politycznej elastyczności w zakresie planowania wyprzedzającego i niewystarczająca liczba personelu składają się na charakterystykę instrumentu zdolności wojskowych Unii, które są z natury reaktywne i wzmacniają reaktywny charakter kultury strategicznej UE. Działanie reaktywne jest niezgodne z hegemonią regionalną, nie mówiąc już o odgrywaniu roli światowego mocarstwa. Te wymagają inicjatywy. Jak argumentowano powyżej, rozbudowane zdolności planowania ewentualnościowego są równoznaczne z posiadaniem przez UE wiedzy, dowodzenia i kierowania (w szerokim znaczeniu) w tych regionach geopolitycznych, które mają kluczowe znaczenie dla jej bezpieczeństwa i dobrobytu gospodarczego, zarówno w szerszym sąsiedztwie, jak i poza nim. Jeśli UE ma zrealizować postawione przez siebie cele zapewnienia stabilności w regionie i odgrywania roli światowego mocarstwa, potrzebuje ona stałej zdolności planowania ewentualnościowego. To prawda, że opór polityczny towarzyszący idei operacyjnej kwatery głównej (OHQ) nie jest jedyną przeszkodą na drodze do zbudowania odpowiedniego potencjału planistycznego UE w zakresie planowania ewentualnościowego. Istotą problemu jest mentalność reaktywna, która charakteryzuje Europejczyków, i działania zewnętrzne UE, utrwalone w zapatrzeniu WPBiO w (raczej przestarzałe) pojęcie zarządzania kryzysowego.

²¹ Na podstawie przeprowadzonych przez autora wywiadów w Sztabie Wojskowym Unii Europejskiej i w Dyrekcji ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania w Brukseli, listopad 2010 r.

Planowanie wojskowe w UE po Lizbonie: odejście od zarządzania kryzysowego (w kierunku kompleksowego podejścia do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa)

Bierna postawa wobec otaczającego świata jest zapewne największym mankamentem Europejczyków. Wydają się oni czekać na wybuch kryzysu zamiast go przewidywać i zapobiegać problemom poprzez opracowanie kompleksowej strategii – niezależnie od tego, czy rzecz dotyczy kwestii finansowo-ekonomicznych, polityczno-wojskowych czy innych. Taka mentalność prowadzi do braku przewidywania i do strategicznego lenistwa, które znacznie ograniczają siłę lub możliwości działania. Jeśli nic nie będzie przeciwdziałać tej tendencji, bierność przyniesie negatywne skutki dla bezpieczeństwa Europy i jej dobrobytu gospodarczego.

Europejska kultura bierności jest głęboko wpisana w WPBiO, co dobrze ilustrują koncepcje leżące u jej podstaw, takie jak „kompleksowe podejście”, „integracja cywilno-wojskowa” lub „zarządzanie kryzysowe”²². Choć w teorii brzmią one dobrze, to w praktyce kompleksowe rozwiązania i integracja cywilno-militarna skutecznie paraliżują wojskową stronę WPBiO i wraz z nią zdolność UE do kształtowania swojego szerszego sąsiedztwa oraz innych obszarów o znaczeniu geostrategicznym. Reaktywność, o której mowa, znajduje chyba najdobitniejszy wyraz w absurdalnym pomysłe, żeby jedynym celem WPBiO była skuteczna reakcja na zewnętrzne kryzysy, tzn., żeby była skutecznym instrumentem zarządzania kryzysowego. Wszystkie te problemy są wprowadzane do debat na temat planowania poprzez forsowanie pojęć, takich jak kompleksowe lub „zintegrowane” planowanie cywilno-wojskowe i planowanie reagowania w sytuacjach kryzysowych²³. Potrzebna jest kompleksowa struktura ds. wojskowych planów ewentualnościowych, aby przerwać tę samobójczą spiralę i sprawić, by WPBiO była w stanie sprostać tradycyjnym funkcjom narzędzi wojskowych, dodając do swoich zadań interwencyjnych analizę, przewidywanie, zapobieganie i odstraszanie.

Jeśli pozostaniemy wierni semantycznym korzeniom obu pojęć, zarówno idea kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa, jak i pojęcie integracji cywilno-wojskowej zawierają element wojskowy. Kompleksowe spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa i dążenie do rozwiązania kryzysu poprzez koordynację działań cywilno-wojskowych są nie tylko same w sobie pozytywne, ale wręcz konieczne. Problemem jest jednak to, że niechęć Europejczyków do narzędzi wojskowych całkowicie zmienia znaczenie kompleksowego podejścia i wdrażania „zintegrowanych” cywilno-wojskowych rozwiązań w zarządzaniu kryzysowym, w tym w dziedzinie planowania. W związku z niechęcią do siły wojskowej zarówno podejście całościowe, jak i pojęcie „cywilno-wojskowej” integracji stanowią obciążenie polityki zagranicznej UE, a nie atuty czyniące ją bardziej skuteczną. Ich pojawienie się nie tylko zasada się na wrogości Europejczyków do siły zbrojnej: one dodatkowo podsycają tę niechęć.

Pojawiające się wypowiedzi sprawiają wrażenie, jakby UE sama wymyśliła koncepcję podejścia kompleksowego. Jednak pomysł, że podejście strategiczne lub

²² Zob. np. *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*. Dokument Rady 11127/03, Bruksela, 3 lipca 2003.

²³ Planowanie kompleksowe lub cywilno-wojskowe przyświeca większości dokumentów planistycznych Dyrekcji ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania. Zob. np. *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. Dokument Rady. 13983/05.

„wielka strategia” wymagają koordynacji wszystkich środków (wojska, dyplomacji, handlu, rozwoju itp.) jest tak stary jak dyplomacja²⁴. W istocie flirt UE z pojęciem podejścia kompleksowego został zainspirowany wrogością Europy wobec unilateralizmu USA po 11 września i był ożywiany przez myśl, że „wąskie” wojskowe myślenie Waszyngtonu w Afganistanie i Iraku było w znacznej mierze odpowiedzialne za niemożność ustabilizowania sytuacji w tych krajach. Czy rachuby USA w kwestii Afganistanu i Iraku były rzeczywiście zbyt optymistyczne, nie jest w tym miejscu przedmiotem rozważań. Istotny jest fakt, że wielu ludzi w Europie czuje się dobrze z mglistym poczuciem, że „narzędzia wojskowe nie wystarczają”: zarówno ci, którzy mają zastrzeżenia do użycia siły w ogóle, jak i ci, którzy chcieli korzystać z amerykańskiego unilateralizmu, by zbudować WPBiO, ale także zdeklarowani pacyfiści. Wprowadźmy teraz na scenę pojęcie podejścia kompleksowego. Problemem jest oczywiście to, że oznacza ono wiele różnych rzeczy dla różnych osób. I to właśnie dlatego Europejczycy tak je kochają i przylepili je na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony jak naklejkę na zderzak. Niektórzy mówią o konstruktywnej dwuznaczności. Nie, ta niejasność jest destrukcyjna i należy ją usunąć²⁵.

W podobny sposób pojęcie integracji cywilno-wojskowej wydaje się wygodnym rozwiązaniem dla europejskich sporów dotyczących użycia siły. Tak się bez wątpienia stało w dziedzinie planowania. Pierwszy wniosek zgłoszony w 2003 r. przez Francję, Niemcy, Belgię i Luksemburg, aby utworzyć operacyjną kwaterę główną (OHQ), zakończył się powołaniem komórek cywilno-wojskowych. Pod koniec 2008 r. perspektywa powrotu Francji do NATO i aprobaty Stanów Zjednoczonych dla EPBiO rozbudziły w pewnych kręgach nadzieje na powstanie unijnej kwatery głównej (OHQ)²⁶. Zamiast tego powstał nowy organ, koncentrujący się na planowaniu kompleksowym: Dyrekcja do spraw Zarządzania Kryzysowego i Planowania. Po raz kolejny Europejczycy uciekają się do „kompleksowych” rozwiązań, by przykryć swój całkowity brak porozumienia.

Nie chodzi tu o kwestionowanie użyteczności planowania cywilnego ani też cywilno-wojskowej koordynacji w zakresie planowania. Jednak nie powinniśmy dać się zmylić wygórowanym mniemaniom o wartości tych aktywów. W każdym razie ani cywilna strona WPBiO, ani szersza koordynacja cywilno-wojskowa nie powinny się odbywać kosztem wojskowego aspektu WPBiO. Atrofia tego aspektu osłabi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa i UE. Choć rynek zintegrowanych cywilno-wojskowych rozwiązań rozwijał się bardzo dynamicznie w latach 90. XX w. i na początku pierwszej dekady nowego wieku, może on łatwo zniknąć wraz z powrotem rywalizacji między wielkimi mocarstwami. I dotyczy to nie tylko cywilnego i łączonego cywilno-wojskowego zarządzania kryzysowego, ale też szerzej pojętego zarządzania

²⁴ Sir Basil Henry Liddell Hart, *Strategy*, Faber & Faber, London 1967; P. Kennedy (red.), *Grand Strategies in War and Peace*, Yale University Press, New Haven 1991; P. Paret et al., *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Oxford University Press, Oxford 1986.

²⁵ J. Howorth, *France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis, Survival* 2003–2004, nr 4, s. 175. Wady niejednoznaczności omówiono w: F. Heisbourg, *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*, „Survival” 2000, nr 2, s. 515.

²⁶ A. Toje, *The EU, NATO and European Defence: A Slow Train Coming*, „Occasional Paper” nr 74. Paryż, EU Institute for Security Studies, 2008.

kryzysowego w ogóle²⁷. To prowadzi nas do sedna problemu: „konstytucyjnego” ograniczenia WPBiO do zarządzania kryzysowego.

W trakcie francusko-brytyjskiego szczytu, który odbył się w 1998 r. w Saint-Malo, zapadła decyzja o skoncentrowaniu WPBiO na zarządzaniu kryzysowym. Skryształizowało ją podzielane przez obie strony założenie, że nacisk na obronę terytorialną mógłby się przyczynić do umocnienia tendencji Europejczyków do introspekcji. Jednak, paradoksalnie, poprzez ograniczenie WPBiO do sfery zarządzania kryzysowego, jego promotorzy w istocie przyczynili się do utrwalania właśnie tego problemu, który chcieli rozwiązać: kultury działania w reakcji na wydarzenia, introspekcji i lenistwa strategicznego.

Myśląc o narzędziach wojskowych światowe mocarstwo musi wyjść poza wąską funkcję zarządzania kryzysowego lub – ogólnie mówiąc – interwencji. Podejście kompleksowe do zarządzania kryzysowego nie ma sensu bez podejścia kompleksowego do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prawdziwie podejście kompleksowe nie może się ograniczać do zarządzania kryzysowego, ale musi obejmować funkcje, które uzupełniają takie zarządzanie. W rzeczywistości interwencja, zarówno wewnętrzna (obrona), jak i zewnętrzna (zarządzanie kryzysowe), jest najmniej wartościową funkcją instrumentu wojskowego. Jest wyrazem porażki jego pozostałych trzech kluczowych funkcji, tj. analizy i przewidywania, zapobiegania oraz odstraszenia. Interwencja jest najbardziej ryzykowną i najmniej efektywną ze wszystkich funkcji wojskowych. Nie tylko naraża na porażkę własne cele polityczne w bardzo ryzykownej grze, przy czym wiedza i przewidywanie, zapobieganie i odstraszenie są pierwszą linią obrony, ale jest też znacznie bardziej kosztowna dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – finansowo, politycznie, militarnie. Aby wszystko było jasne: tak jak zarządzanie kryzysowe nie ogranicza się do sfery wojskowej (co UE podkreślała raz po raz), tak też jest z wiedzą i przewidywaniem, zapobieganiem lub odstraszeniem. Mają one charakter polityczny i aby te procesy działały poprawnie, konieczna jest koordynacja różnych instrumentów (handlu, polityki pieniężnej, dyplomacji, siły wojskowej, wpływów kulturalnych itp.).

Wnioski

Konieczność wszechstronnego myślenia o instrumentach wojskowych jest szczególnie paląca w epoce, w której presja finansowa i rosnąca rywalizacja między wielkimi mocarstwami zwiastują coraz większe finansowe i polityczne koszty interwencji. Funkcje instrumentarium wojskowego wykraczają znacznie poza wąską sferę interwencji. W zakresie planowania oznacza to, że Unia musi pozyskać stałą zdolność planowania ewentualnościowego. Z kluczową rolą wiedzy i przewidywania zdolność ta będzie stanowiła awangardę unijnego instrumentarium wojskowego gotowego do wykonywania funkcji zapobiegania, powstrzymywania i w razie potrzeby interwencji. To sprawi, że Unia będzie mogła sprawować bieżący nadzór i kontrolę nad swoim szerszym sąsiedztwem oraz innymi obszarami o żywotnym znaczeniu geostrategicznym. Czy Europejczycy chcą czekać na wybuch kryzysu i w pośpiechu zbierać grono planistów z różnych stolic w jakieś kwaterze operacyjnej (OHQ) w celu opracowywania odpowiedzi na kryzys? Czy UE chce zawsze działać w reakcji na jakies

²⁷ R. Gowan, *The Strategic Context: Peace-Keeping in Crisis, 2006-2008*, „International Peacekeeping” 2008, nr 4, s. 453–469.

wydarzenia, czy też ma być siłą kształtującą swoje otoczenie? Tak naprawdę powyższe pytania są źle postawione, bo mocarstwo, które ogranicza się jedynie do reakcji nie jest żadnym mocarstwem. Siła wymaga przenikliwości i bycia aktywnym. Jedynie polityczna integracja pod parasolem wszechstronnego instrumentu wojskowego oferuje Europejczykom drogę do władzy w XXI w. Czy Europa chce być liczącym się mocarstwem, czy nie chce nim być w ogóle? Tak brzmi najważniejsze pytanie.

Tłumaczenie Karol Lira

Alexander Mattelaer¹

Wymagania dotyczące dowodzenia i kontroli w operacjach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Debata na temat ustaleń dotyczących dowodzenia i kierowania (C2) w ramach operacji WPBiO obfituje w polityczne kontrowersje. Często słyszane nawoływania do utworzenia stałej kwatery głównej ds. operacji unijnych spotykają się z odmową motywowaną niechęcią do dublowania istniejących struktur dowodzenia NATO. Celem artykułu jest nie tyle zajęcie stanowiska w tej debacie, ile wskazanie najważniejszych wymogów nowoczesnych operacji w zakresie dowodzenia i kontroli.

Wymagania te mogą być zilustrowane w trzech wymiarach. Na osi poziomej zaznaczymy kontinuum od równoległego do zintegrowanego systemu dowodzenia. Innymi słowy, ustalimy, co powinno być koncepcyjnym fundamentem struktur wielonarodowego dowodzenia i kierowania. Na osi pionowej znajdziemy odpowiedzi na pytania o odpowiednią liczbę szczebli dowodzenia i interakcji wspieranych/wspierających. Klasyczne funkcje struktury dowodzenia – planowanie, kierowanie, wsparcie i przegląd sposobu prowadzenia operacji – są stałe, ale zintegrowanie ich w skuteczną formę organizacyjną zasługuje na szczególną uwagę. Osią dyskusji jest tu podążanie formy za funkcją. Jak każdy system, C2 musi być obsługiwany przez ludzi, zatem trzeci wymiar odnosi się do zasobów ludzkich. Obejmuje on kwestie szkolenia i wspólnej doktryny, ale także sprawy podstawowe – kontrakty i indywidualne perspektywy kariery zawodowej. Biorąc pod uwagę te trzy kategorie, autor przedstawia główne decyzje, jakie należy podjąć dla rozwoju WPBiO.

Podstawy koncepcyjne wielonarodowego dowodzenia i kierowania

Dowodzenie i kierowanie zawsze były kontrowersyjnym aspektem operacji międzynarodowych. W sensie pojęciowym wybór rozwiązań jest duży – od dowodzenia równoległego do zintegrowanego, z wieloma rozwiązaniami pośrednimi stanowiącymi hybrydę tych dwóch skrajnych modeli. W dowodzeniu równoległym, gdy różne narodowe łańcuchy dowodzenia współistnieją obok siebie, państwa zachowują pełną kontrolę nad swoimi siłami zbrojnymi. W dowodzeniu zintegrowanym (lub jednolitym) oddają kontrolę nad nimi jednolitemu międzynarodowemu dowództwu². Możliwe jest wiele rozwiązań pośrednich. Jednym z nich jest dowodzenie sprawowane przez jeden kraj w roli przywódczej, przy czym kraje uczestniczące w operacji dołączają swoje siły do systemu dowodzenia przewodniczącego koalicji. Alternatywnie, zintegrowane dowództwo może zostać ograniczone przez oddanie pod

¹ Alexander Mattelaer jest doktorem w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa i obronności w Institute of European Studies (Vrije Universiteit Brussel).

² Hierarchie dowództwa można rozpatrywać na różnych poziomach: od pełnego dowodzenia, przez dowodzenie operacyjne, kontrolę operacyjną, dowodzenie taktyczne aż do kontroli taktycznej. Z terminologicznego punktu widzenia „dowodzenie” odnosi się do władzy przyznanej dowódcy, a „kontrola” opisuje władzę przez niego wykonywaną. Z praktycznego punktu widzenia zatem, dowodzenie jest zjawiskiem stopniowalnym. Zob. J. Kiszely, *Coalition Command in Contemporary Operations*, Whitehall Report 1-08., Royal United Services Institute, Londyn 2008.

wspólną komendę jedynie części organów dowodzenia i kontroli. Dowodzenie równoległe i zintegrowane to teoretyczne modele idealne: w praktyce operacje międzynarodowe zawsze sytuują się na tej skali gdzieś pośrodku. Równoległe linie dowodzenia i kontroli wymagają z konieczności koordynacji w celu zapewnienia jedności wysiłków różnych krajów. Podobnie, w pełni zintegrowany system dowodzenia nie istnieje, gdyż na poziomie podstawowym siły zbrojne są podporządkowane krajom, z których się wywodzą. Istotą rzeczy są sprzeczne wymagania stawiane przez suwerenność narodową i skuteczność misji. Utrzymanie dowodzenia nad siłami zbrojnymi stanowi konstytutywny element narodowej suwerenności. Kraje niechętnie zatem będą poświęcać ten szczególny miernik narodowego prestiżu w międzynarodowym środowisku. Jednak celem każdego działania – także operacji międzynarodowych – jest ostatecznie realizacja misji i osiągnięcie wyznaczonych celów. Z wymogów misji wynika starożytna zasada jedności dowodzenia, mająca zapewnić najbardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów w zależności od zadań misji.

W kategoriach historycznych, większą część historii wojskowości XX wieku można odczytywać jako dążenie do wzrastającej integracji struktur dowodzenia³. Luźne struktury na froncie zachodnim w 1914 roku były stopniowo zastępowane bardziej zintegrowanym modelem, w którym generał Foch odegrał rolę koordynatora. W czasie II wojny światowej zachodni alianci opracowali model dowodzenia charakteryzujący się głębszą integracją. Dziedzictwo tego sukcesu zachowało się w projekcie zintegrowanej struktury dowodzenia NATO. Można argumentować, że gdy znaczenie misji przeważało nad obawą przed utratą suwerenności, wybór zintegrowanego dowództwa był oczywisty. Po zakończeniu zimnej wojny sytuacja się zmieniła, bowiem operacje prowadzone w odpowiedzi na pojawiające się kryzysy były najczęściej operacjami z wyboru, a nie z konieczności. W czasie kampanii powietrznej nad Kosowem działalność międzynarodowego personelu kojarzyła się z komisyjnym prowadzeniem wojny. Pojawienie się nieoficjalnych, równoległych łańcuchów dowodzenia stało się w ten sposób jedną z cech definiujących nowoczesne operacje reagowania kryzysowego. Siły zbrojne operowałyby w takiej formule pod szyldem nominalnie zintegrowanego dowództwa, jednocześnie jednak otrzymywałyby instrukcje przez nieoficjalne krajowe kanały komunikacji.

Obserwacje te dotyczą również WPBiO. Jeśli chodzi o operacje wojskowe w jej ramach, konfiguracja systemu dowodzenia i kierowania jest w dużej mierze skopiowana ze struktury NATO. W każdej operacji WPBiO albo następuje odwołanie bezpośrednio do łańcucha dowodzenia NATO przez porozumienie Berlin Plus – jak w operacji Althea – albo tworzony jest ad hoc łańcuch dowodzenia na podstawie struktur krajowych kraju występującego w roli przywódczej. Struktury te – zorganizowane w klasyczne pionory strategiczny, operacyjny i taktyczny – są następnie umiędzynarodawiane wskutek włączenia dodatkowego personelu. Mimo formalnego zachowania zintegrowanego dowództwa, w praktyce środowisko, w którym funkcjonuje łańcuch dowodzenia, nigdy nie jest wolne od tarć. Na przykład budowa wielonarodowej zintegrowanej kwatery z dostępnych struktur szkieletowych okazuje się procesem czasochłonnym. Należy sprowadzić personel mający odpowiednią wiedzę i doświadczenie, który musi się nauczyć współpracy oraz zapoznać z procedurami

³ Pogłębiona analiza historyczna zob. A.J. Rice, *Command and Control: The Essence of Coalition Warfare*. „Parameters” 1997, nr 27(1), s. 152–167.

UE⁴. Ponadto tradycyjnym wyzwaniem dla międzynarodowych struktur dowodzenia jest przepływ informacji wywiadowczej i doświadczenia WPBiO nie stanowią pod tym względem wyjątku. Różnice potencjału zdobywania i gromadzenia danych wywiadowczych między dużymi i małymi państwami członkowskimi są trudne do pokonania, nawet w imię integracji. Mówiąc bardziej ogólnie, istnienie równoległych krajowych łańcuchów dowodzenia może nie mieć wymiaru formalnego, ale żaden z praktyków go nie kwestionuje.

Nieco inaczej wygląda to w przypadku cywilnych misji WPBiO. Jako że cywilne zarządzanie kryzysowe stanowi w znacznym stopniu swoisty eksperyment, jest prawie wolne od zaszłości historycznych, przynajmniej w stosunku do swojego wojskowego odpowiednika. W obecnej strukturze instytucjonalnej cywilne ramię WPBiO działa na podstawie szczupłej i zdecentralizowanej, lecz dość zintegrowanej struktury dowodzenia i kierowania. Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) w Brukseli funkcjonuje jako cywilna kwatera główna, gdzie powstają zarysy operacji przekazywane następnie szefom misji w danym teatrze, którzy opracowują pełne plany operacyjne. Ponieważ misje są raczej małe, organizacja oparta jest na poszczególnych osobach, a nie na komórkach organizacyjnych. W praktyce oznacza to, że dowodzenie i kontrola są konstruowane ad hoc, a osobowości znaczą więcej niż procedury. Cywilnej doktryny operacyjnej często brak. Zjawisko równoległego dowodzenia (gdzie instrukcje krajowe kolidują z instrukcjami Brukseli) istnieje i ma szerszy zasięg niż wskazują na to ramy formalne, gdyż krajowe cywilne struktury dowodzenia nie zawsze znajdują swój wyraz w sensie formalnym.

Jeszcze istotniejszy jest to, że tak cywilne, jak i wojskowe operacje WPBiO z dwoma różnymi łańcuchami dowodzenia mogą być prowadzone jednocześnie. W Bośni na przykład, tak funkcjonują obok siebie dwie operacje WPBiO – policyjna i wojskowa. W niektórych momentach jednak widoczny bywa poważny brak koordynacji. U źródeł tej sytuacji leży historyczny rozwój równoległych łańcuchów dowodzenia dla cywilnych i wojskowych aspektów WPBiO. Najnowszą modyfikacją jest Dyrekcja ds. Planowania Zarządzania Kryzysowego (ang. Crisis Management Planning Directorate) jako zintegrowana struktura cywilno-wojskowa odpowiedzialna za tworzenie Koncepcji Zarządzania Sytuacją Kryzysową (ang. Crisis Management Concept) dla wszystkich operacji WPBiO. Jako że nowa jednostka rozpoczęła pracę dopiero rok temu, a w przygotowaniu są następne zmiany instytucjonalne (np. powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych), prawdopodobnie jest zbyt wcześnie na ocenę nowego porządku. Niemniej rozsądne wydaje się oczekiwanie, że dowodzenie i kontrolę w WPBiO nadal będzie charakteryzować formalna integracja w ramach poszczególnych operacji przy wielu nieformalnych i formalnych ograniczeniach integracji struktur cywilnych i wojskowych.

Biorąc pod uwagę istniejące teoretyczne spektrum od równoległego do zintegrowanego systemu dowodzenia, można postawić pytanie o wymagania operacji WPBiO. Z punktu widzenia poszczególnych operacji potrzeba maksymalnie zintegrowanego dowództwa jest bezdyskusyjna. Jednolite struktury dowodzenia ułatwiają jak najlepsze

⁴ Na przykład personel operacyjnej kwatery głównej misji EUFOR Chad/CAR OHQ w Mont Valerien oceniał, że potrzeba około trzech miesięcy na całkowite zgranie i osiągnięcie przez kwaterę główną pełnej zdolności operacyjnej. Ponieważ operacje WPBiO są postrzegane jako narzędzie zarządzania kryzysowego, przeszkadza to oczywiście w szybkim reagowaniu. Temat został obszernie omówiony w: A. Mattelaer, *The Strategic Planning of EU Military Operations – The Case of EUFOR Tchad/RCA*. Dokument Roboczy IES 5/2008. Institute for European Studies, Bruksela 2008.

wykorzystanie zasobów i przyczyniają się do prostoty i jednoznaczności planów. Kiedy decydenci ustalają priorytetowe znaczenie wyniku operacji – zakładając, że można go zdefiniować w sposób jasny – jedynym logicznym krokiem jest stworzenie zintegrowanej struktury z obowiązkiem realizacji celów misji. Niemniej trzeba pozostać realistą, i pamiętać, co jest politycznie możliwe. Zintegrowana struktura dowodzenia ostatecznie opiera się na wzajemnym zaufaniu uczestniczących krajów. Konieczna jest pewność, że wszystkie wojska wszystkich krajów dążą do tych samych celów politycznych. Jeśli są wątpliwości co do celów działania, powstanie równoległych struktur dowodzenia w sensie formalnym lub nieformalnym będzie nieuniknione. Wymóg jednolitej struktury dowodzenia ostatecznie wynika więc z jasności misji: jeśli misja jest jasna, to jasna jest potrzeba zintegrowanego dowództwa. Ta sama logika może odnosić się do WPBiO w ogóle. Kiedy pojmuje się WPBiO jako platformę zarządzania kryzysem ad hoc, struktura dowodzenia będzie to odzwierciedlać. Można powiedzieć, że tak jest już dzisiaj: istniejące skomplikowane struktury świadczą o niejasności, czym WPBiO jest naprawdę. Czy rozwinie się w prawdziwie strategiczne narzędzie do ekspedycyjnych cywilno-wojskowych operacji stabilizacyjnych, czy będzie służyć wspólnej obronie – system dowodzenia i kierowania będzie musiał to odzwierciedlać. Forma bowiem powinna dopasowywać się do funkcji.

Projektowanie wielonarodowej architektury C2: forma podąża za funkcją

Wielowarstwowa struktura dowodzenia i kontroli prawdopodobnie stanowi najbardziej widoczny element debaty. W znaczeniu funkcjonalnym sprawa jest prosta. Większość sił zbrojnych UE przyjęła kontynentalną formę sztabu wzorowaną na pruskim sztabie generalnym⁵. Operacje muszą być planowane po zrozumieniu sytuacji, dowodzone w czasie rzeczywistym oraz wspierane przez odpowiednie zasoby. W praktyce jest to zwykle osiągnięte dzięki J-kodom [chodzi o klasyczny, stosowany również w Wojsku Polskim, sposób organizacji systemu dowodzenia oparty o kolejne Zarządy: P-1, P-2, P-3... P-n, odpowiedzialne za realizację odpowiednich funkcji systemu dowodzenia – przyp. red.] lub zbliżonemu podejściu organizacyjnemu na wielu poziomach (politycznym, strategicznym, operacyjnym lub taktycznym). Dla potrzeb cywilnych operacji WPBiO struktura organizacyjna jest znacznie mniej rozbudowana, ale podstawowa terminologia [dotycząca funkcji poszczególnych zarządów – przyp. red.] jest podobna. Z tego zestawu funkcji wynika zestaw wymogów formalnych. Szeroki zakres funkcji i mnogość poziomów prowadzi do rozbudowanych i kosztownych struktur biurokratycznych. W takiej sytuacji muszą być dokonane wybory polityczne w celu zrównoważenia alokacji zasobów i gotowości do reagowania kryzysowego.

Zastrzeżenia co do wielonarodowych struktur dowodzenia budzi to, że są rozbudowane organizacyjnie, z dublującymi się funkcjami i towarzyszącym temu marnotrawstwem zasobów. Taki stopień skomplikowania bierze się z trzech źródeł, a mianowicie z samej istoty współpracy wielonarodowej, praktycznych wymogów wsparcia i ogólnej liczby szczebli dowodzenia. Przede wszystkim, w porównaniu z operacjami krajowymi, wielonarodowy charakter operacji łączy się z rozbudową

⁵ Nie jest zaskoczeniem, że system ten stanowi również rdzeń natowskiej doktryny C2.

dowodzenia i kontroli. Wiele państw nalega na umieszczenie pewnej liczby swego personelu, uznanej za wystarczającą, na kluczowych stanowiskach dowódczych. Można sądzić, że im większe zaufanie do zintegrowanego systemu dowodzenia, tym bardziej można złagodzić ten problem. Prócz tego dyskusja nie kończy się na czysto teoretycznych granicach organizacyjnych związanych z krajowymi wpływami i głównymi stanowiskami. Bloki organizacyjne można przenosić na papierze, ale budynki i systemy łączności elektronicznej (*ang.* Communication and Information Systems – CIS) nie mogą być przesuwane jednym ruchem dyplomatycznego pióra. Na przykład w operacji EUFOR Chad/CAR oficjalny unijny kanał dowodzenia musiał zostać uzupełniony o kompletną sieć informatyczną dostarczoną przez Francję. Doprowadziło to do sporu o to, czy centrum informacyjne znajduje się wewnątrz czy na zewnątrz formalnego łańcucha dowodzenia UE⁶. Pełnoprawne struktury dowodzenia muszą być oparte na odpowiedniej infrastrukturze i zasobach w zakresie CIS, aby mogły funkcjonować efektywnie. Toczy się debata na temat roli i dokładnej liczby szczebli dowodzenia. Kiedy delegacja posłów do Parlamentu Europejskiego odwiedziła teren niedużej operacji wojskowej UE w Demokratycznej Republice Konga w 2006 roku, zdumiała się samą długością łańcucha dowodzenia, obsługującego tą misję⁷.

Omawiając liczbę szczebli dowodzenia, warto rozważyć dziedzictwo historyczne. Dzielenie łańcuchów dowodzenia na wiele poziomów było sensowne podczas dużych operacji bojowych. Niższe szczeble były najbliższe działań, z całym ryzykiem, jakie się z tym wiąże, gdy wyższe skupiały się na planowaniu długoterminowym i przydzielaniu zasobów w zależności od tego, na co kładziono nacisk w kategoriach operacyjnych. Na przykład w okresie zimnej wojny na strategiczne kwatery główne przeznaczano bunkier przeciwoatomowy, natomiast kwatery taktyczne miały utrzymywać mobilność odpowiadającą manewrowym potrzebom wojny. Funkcja określała formę: im bardziej wymagające i niebezpieczne operacje, tym większe zapotrzebowanie na dublujące się, odporne struktury. Widać to najwyraźniej, jeśli porównamy łańcuch dowodzenia NATO z siłami pokojowymi ONZ. Wobec niskiego ryzyka operacji pokojowych można się zadowolić prostymi i tanimi rozwiązaniami w zakresie struktury dowodzenia, ale przygotowanie do trudniejszych wyzwań i operacji wymaga bardziej skomplikowanych struktur.

Można oczywiście utrzymywać, że struktura WPBiO nie powinna pozostawać pod nadmiernym wpływem zaszłości z okresu zimnej wojny. Już sama rola strategicznego dowództwa wojskowego jest czasami podawana w wątpliwość, gdyż kwatery te często pełnią jedynie funkcję pomocniczą. W prowadzeniu nowoczesnych operacji zarządzania kryzysowego kwatera znajdująca się w teatrze działań stopniowo zaczyna być traktowana jako centrum dowodzenia. Z tego punktu widzenia uważa się, że kwatery na wyższym poziomie strategicznym odgrywają rolę wspierającą. Początkowo są odpowiedzialne za wdrożenie planowania rozmieszczenia sił i stworzenie tych sił. Następnie ich zadanie zostaje zawężone do chronienia poziomu operacyjnego przed nadmierną ingerencją sfery politycznej i do niektórych długoterminowych funkcji planowania, ponieważ czas rotacji oficerów sztabu w kwaterze strategicznej jest zwykle dłuższy niż w kwaterze znajdującej się w teatrze działań.

⁶ Zob. A. Mattelaer, *The Strategic Planning*, *op. cit.*, s. 33.

⁷ Zob.: *Visit of the ad hoc Delegation to Kinshasa (DRC) – 6–9 November 2006 – Chairman's Report*, Parlament Europejski, posiedzenie Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE), Bruksela, 19 grudnia 2006 r.

Choć może to być szansa na budowę lżejszych i bardziej elastycznych kanałów dowodzenia, pojawiają się pytania o nadzór polityczny. W modelu historycznym wyższy szczebel nadzoruje niższy, a w idealnej sytuacji wszystkie szczeble są dobrze poinformowane o dynamice zarówno na wyższych, jak i na niższych poziomach. Gdyby szczebel strategiczny został pominięty, należałoby rozważyć ponownie zdolność poziomu politycznego do udzielania wskazówek i nadzorowania szczebla operacyjnego. Obecnie na poziomie politycznym dokonuje się jedynie rewizji ogólnie i niejednoznacznie formułowanych dokumentów strategicznych. Tymczasem dokumenty na szczeblu operacyjnym muszą być bardzo szczegółowe, jednoznaczne i często wyspecjalizowane, nie są więc mile widziane na forach dyplomatycznych.

Struktura dowodzenia składająca się z wielu warstw oferuje najlepsze perspektywy realizacji wszystkich funkcji w odpowiedni sposób, nawet wobec dużej presji. Ekspedycyjne operacje zarządzania kryzysowego prawdopodobnie stwarzają więcej możliwości dowodzenia z teatru działań niż z tyłów – z Brukseli czy innej stolicy. Mimo to funkcja operacyjna kwatery strategicznej – zwłaszcza planowanie długoterminowe, tworzenie sił i rola bufora między sferą polityczną a operacyjną – musi być spełniona w taki czy inny sposób. Na płaszczyźnie koncepcyjnej prowadzi nas to z powrotem do kwestii równoległego i zintegrowanego systemu, w którym prawdziwa integracja daje największą oszczędność kosztową. Na poziomie praktycznym w debacie – na temat strukturalnych aspektów dowodzenia i kierowania nie da się ukryć tego, że ostatecznie sprowadzają się one do interakcji jednostek. Nie można zatem zrezygnować z dyskusji o wymiarze ludzkim, do której teraz przejdziemy.

Zasoby ludzkie: idealny oficer sztabowy w operacji WPBiO

Bez względu na to, jak skonstruowana jest organizacja, wyniki jej działania będą zawsze w decydującym stopniu uzależnione od indywidualnego talentu i energii ludzi, których ma do dyspozycji. Dwight Eisenhower, na przykład, zwykł podkreślać trzy najważniejsze cechy oficerów sztabowych: pewność siebie, logikę i lojalność, a nie zestaw metod i struktur⁸. Te trzy cechy pozostają ważne w każdym rodzaju pracy sztabowej. Funkcjonowanie sztabu międzynarodowego może jednak stawiać dodatkowe wymagania. Były szef Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (ang. European Union Military Staff – EUMS), gen. David Leakey oficjalnie oświadczył, że państwa członkowskie nie powinny traktować EUMS jako szkoły językowej czy szkoły dla oficerów sztabowych⁹. Praca wielonarodowego sztabu zależy od ludzi z dobrą znajomością języków, którzy potrafią się poruszać w środowisku, gdzie występują różnice kulturowe. Ponadto muszą być dobrze przygotowani i przeszkoleni we wspólnej doktrynie i standardach. Wszystkie te wymagania ustanawiają wysoki standard. To z kolei oznacza, że zarządzanie zasobami ludzkimi powinno być ukierunkowane na przyciąganie największych talentów z administracji krajowej i elastyczne przesuwanie ich między stanowiskami krajowymi i europejskimi.

Nie może być wątpliwości, że podstawowe cechy – pewność siebie, lojalność i logika nadal mają ogromne znaczenie w WPBiO. W szczególności dla personelu jest

⁸ A.J. Rice, *Command and Control*, op. cit.

⁹ 'Interview with DGEUMS – LT Gen Leakey', „Impetus” 2010 (wiosna/lato), s. 2–4.

to konieczność równoważenia różnych lojalności. Nie można wymagać od ludzi, żeby zapomnieli o swojej narodowości po znalezieniu się w środowisku unijnym. Należy jednak również wystrzegać się pojmowania pracy zintegrowanego wielonarodowego sztabu jako fasady dla polityki międzyrządowej. Praca sztabu powinna być oceniana pod względem profesjonalizmu, a nie zgodności z polityką krajową. Według wszelkiego prawdopodobieństwa pozostanie to kwestią delikatnej równowagi, zależnej od indywidualnego dobrego osądu, a nie od procedur. Natomiast wymagania językowe i merytoryczne są dziedziną, gdzie można dokonywać dość rygorystycznej weryfikacji. Jednym z obiecujących rozwiązań merytorycznych wydaje się wykorzystanie i rozwinięcie programów oferowanych przez Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony (ang. European Defence and Security College). Dobra znajomość pojęć i procedur WPBiO może być warunkiem wstępnym dla osiągnięcia dobrej jakości pracy personelu. Niemniej w praktyce istnieje potrzeba konsolidacji i rozwoju doktryny. Doktryna operacyjna dla cywilnego zarządzania kryzysowego, na przykład, jest niezwykle mglista – wiele pojęć się nakłada, a kilka dokumentów sporządzonych w ciągu ostatnich lat czeka na zatwierdzenie na szczeblu politycznym. Nawet w przypadku operacji wojskowych, gdzie można odwoływać się do istniejącej doktryny NATO – powszechnie akceptowanego międzynarodowego standardu – wątpliwe jest, czy dostępne narzędzia są dostosowane do rodzaju operacji podejmowanych w tej chwili przez europejskie siły zbrojne¹⁰.

Wymóg zatrudniania utalentowanych i dobrze wykształconych, lojalnych pracowników jest jasny. Pozostaje pytanie, jak sprawić, by osoby takie chciały i mogły podjąć pracę w ramach WPBiO. Przeprowadzone niedawno w UE badania cywilnego zarządzania kryzysowego odsłoniły ponurą ocenę aktualnego systemu rekrutacji¹¹. Dla wojskowych mobilność może być mniejszym dylematem, ale trudno oczekiwać, że jakość personelu podniesie się jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki. Zwykle przyziemne kwestie, jak przeszkody administracyjne w elastycznym przesuwaniu personelu między stanowiskami na szczeblu krajowym i europejskim, atrakcyjność kontraktów i długoterminowe perspektywy zawodowe również należy traktować jako ważne czynniki. W praktyce kluczem do kształtowania odpowiedniej dynamiki zasobów ludzkich wydaje się uznanie wartości wiedzy i doświadczenia operacyjnego na poziomie krajowym. Po prostu, jeśli służba w operacji WPBiO nie jest wystarczająco ceniona w administracji państwowej, mało prawdopodobny staje się dwukierunkowy przepływ utalentowanego personelu.

Wnioski

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane kwestie, można zastanawiać się, jak powinny wyglądać idealne struktury dowodzenia i kontroli operacji WPBiO. Niewątpliwie muszą być przejrzyste i oszczędne, zintegrowane w zależności od misji i muszą dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi. Służyłoby to planowaniu i prowadzeniu operacji, minimalizując konieczność kreatywnej improwizacji i ryzyko związane z brakiem przygotowania do kryzysu. Przejrzystość, oszczędność i integracja

¹⁰ Rozwiniąłem tę myśl w innych pracach. Zob.: A. Mattelaer, *The Crisis in Operational Art*. Dokument ESDF, Chatham House, Londyn 2009.

¹¹ D. Korski, R. Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, Europejska Rada Spraw Międzynarodowych, Londyn 2009, s. 44–51.

dowodzenia i kierowania ściśle wiążą się z samą istotą WPBiO. W obliczu utrzymującej się niepewności co do (a) relacji między instrumentami wojskowymi i cywilnymi, (b) przyszłej roli instytucji w zakresie obronności i (c) dostępności i stabilnego poziomu środków finansowych, sformułowanie jakiegokolwiek rozstrzygającej odpowiedzi na pytanie o idealne dowodzenie i kontrolę może okazać się niemożliwe. Określenie przyszłych celów WPBiO i zasobów przeznaczonych na jej potrzeby wpłynie na jej wymiar decyzyjny. Traktując ostatnie operacje WPBiO jako punkt wyjścia, można sformułować kilka praktycznych zaleceń.

Po pierwsze, jeśli weźmie się pod uwagę liczbę przeszłych i obecnych operacji i odkrywane na nowo te same prawdy, wyraźna staje się potrzeba większej trwałości łańcucha dowodzenia i kontroli. Naprawdę skuteczne narzędzie zarządzania kryzysowego nie może opierać się na strukturach o szczupłym składzie kadrowym i doraźnym kształcie, lecz potrzebuje zdolności operacyjnej od pierwszej chwili. Po drugie, zważywszy na flirt unijnego dyskursu z formułą kompleksowego podejścia do kryzysów (ang. *comprehensive approach*) oraz na to, że WPBiO obejmuje instrumenty zarówno wojskowe, jak i cywilne, wyraźna potrzeba koordynacji musi się wiązać z większą integracją łańcuchów dowodzenia. Ponadto prawdziwa integracja będzie musiała wyjść poza sferę struktur UE i objąć państwa członkowskie. Solidny łańcuch dowodzenia w ramach WPBiO można budować jedynie, jeśli udzieli się jej wystarczającej autonomii i odpowiedzialności zgodnie ze wspólnymi interesami i celami UE określonymi przez Radę do Spraw Zagranicznych. Po trzecie, ze względu na niekończące się zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych specjalistów, dobrze funkcjonujący system dowodzenia i kontroli powinien być wspierany przez zintensyfikowane szkolenia i stały rozwój doktryny. Szczególnie gdy spory polityczne mogą przeszkadzać w formułowaniu jasnego zakresu mandatów i odpowiedzialności organizacyjnej, dowodzenie i kierowanie będą zależeć głównie od możliwości odwołania się do twórczej inicjatywy wykwalifikowanych specjalistów.

Tłumaczenie Karol Lira

Marcin Terlikowski¹

Dowództwo operacyjne Unii Europejskiej – trzeźwa analiza

W ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) Unia Europejska uruchomiła w ciągu ostatnich trzech lat kilka wyróżniających się operacji. Były to: największa misja wojskowa Unii w Afryce (w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej), pierwsza misja morska (u wybrzeży Somalii), największa w historii misja cywilna (w Kosowie) oraz przygotowana i rozmieszczona w rekordowo krótkim czasie misja w Gruzji. Doświadczenia zebrane podczas tych operacji skłoniły środowiska eksperckie, naukowe, a także instytucje UE do pogłębionej analizy procesów przygotowywania i dowodzenia misjami WPBiO. Wyniki prowadzą do zbieżnych wniosków – system planowania i dowodzenia operacjami Unii, zwłaszcza wojskowymi, wymaga usprawnień. W obecnej postaci osiągnął już granice efektywności i nie gwarantuje powodzenia przyszłych misji, jeśli będą one – co prawdopodobne – bardziej skomplikowane niż teraz prowadzone. W związku z tym coraz częściej pojawiają się głosy wzywające do jak najszybszego rozpoczęcia głębokiej przebudowy instytucjonalnej WPBiO, która miałaby pozwolić UE na prowadzenie coraz ambitniejszych misji cywilnych, wojskowych i cywilno-wojskowych.

Analizując kwestie związane z WPBiO, nie należy jednak zakładać z góry, że Unia Europejska musi rozwinąć efektywną politykę bezpieczeństwa i reagować operacyjnie na wszystkie kryzysy w regionach, w których ma swoje interesy. Dotychczasowy rozwój WPBiO był bowiem uwarunkowany grą sprzecznych interesów – z jednej strony chęcią zwiększania siły oddziaływania Unii na arenie międzynarodowej, dominującą wśród pewnej grupy państw członkowskich, a z drugiej – głębokim sceptycyzmem wobec użyteczności UE jako forum realizacji polityki bezpieczeństwa, przejawianym przez liczne państwa Unii. Z tego powodu również na kwestię reformy systemu planowania i prowadzenia operacji WPBiO należy spojrzeć przez pryzmat istniejących obecnie w Unii uwarunkowań politycznych, instytucjonalnych i ekonomicznych. Niestety nie sprzyjają one głębokiej reorganizacji instytucjonalnych ram WPBiO, niezależnie od obiektywnej potrzeby wprowadzenia pewnych usprawnień.

Potrzeba reform

Struktura instytucjonalna WPBiO jest nie tyle odbiciem pragmatycznej oceny potrzeb Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia misji stabilizacyjnych i pokojowych, ile rezultatem kompromisu politycznego sprzed ponad dziesięciu lat. Pozwolił on UE na rozwój zdolności do działania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa pod warunkiem, że nie będzie to prowadziło do podważania pozycji NATO jako podstawowego filaru bezpieczeństwa Europy. Zaowocowało to m.in. przyjęciem zasady niekopiowania instytucji NATO przez UE, w myśl której w strukturze WPBiO niemożliwe było stworzenie rozbudowanego „sztabu głównego”, odpowiedzialnego za planowanie operacji Unii i dowodzenie nimi (dla państw przeciwnych szybkiemu rozwojowi WPBiO byłby on niepożądaną duplikacją natowskiego dowództwa

¹ Marcin Terlikowski jest analitykiem ds. bezpieczeństwa europejskiego w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych.

SHAPE). Działając w tym duchu, stworzono ramy instytucjonalne WPBiO, które szybko okazały się niedostosowane do rosnącej liczby i stopnia skomplikowania misji uruchamianych przez Unię.

Na aktualną strukturę instytucjonalną WPBiO, będącą od niedawna częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS), składa się kilka instytucji, działających na różnych poziomach. Na najwyższym poziomie za realizację WPBiO odpowiedzialne są Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC), będący komitetem przygotowawczym dla Rady ds. Zagranicznych. W kwestiach ściśle wojskowych i operacyjnych wspiera go Komitet Wojskowy UE (EUMC). Oba ciała składają się z przedstawicieli państw członkowskich, mają zatem ściśle międzyrządowy i polityczny charakter. Zapleczem wykonawczym są dla nich instytucje działające na niższym poziomie i złożone z personelu zatrudnianego przez Unię: Sztab Wojskowy UE (EUMS), obsadzony głównie personelem wojskowym, Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC), złożona z cywilów i odpowiedzialna za planowanie i dowodzenie operacjami cywilnymi Unii, oraz Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD), specjalna jednostka organizacyjna odpowiedzialna za proces planowania operacji Unii w ich najwcześniejszej fazie. Wszystkie te instytucje składają się na trzon struktury WPBiO.

Od początku swego istnienia instytucje WPBiO borykały się z dwoma podstawowymi problemami. Pierwszym była zbyt mała w stosunku do nałożonych obowiązków oraz do rozbudowania ciał politycznych liczba personelu technicznego i eksperckiego odpowiedzialnego za implementację działań w ramach WPBiO. Wobec braku doświadczeń w zakresie przygotowywania misji oraz jeszcze nieustalonych mechanizmów współpracy ta początkowa sytuacja mogła budzić wątpliwości co do efektywności podejmowanych działań. Trudności te stawały się jednak mniejsze w miarę krzepnięcia struktur WPBiO i zdobywania przez nie doświadczenia w kolejnych misjach. Odpowiedzią na nie były też reformy reorganizujące EUMS oraz powołujące nowe komórki – CMPD i CPCC, mające usprawnić proces planowania operacji i dowodzenia nimi. Zmiany te były ściśle uwarunkowane kwestiami politycznymi².

Drugim jak dotąd nierozwiązanym problemem stało się oderwanie struktur odpowiedzialnych za dowodzenie wojskowymi operacjami Unii od centralnych instytucji WPBiO z siedzibą w Brukseli. Państwa członkowskie zdecydowały bowiem, że EUMS – wbrew nazwie – nie będzie wypełniał zadań wykonawczych związanych z dowodzeniem wojskowymi misjami WPBiO, a więc nie będzie funkcjonował jako typowe wojskowe dowództwo operacyjne (OHQ)³. Rolę takiego dowództwa może odgrywać albo dowództwo NATO SHAPE (w myśl porozumienia Berlin plus z 2003 r.), albo jedno z pięciu pozostających do dyspozycji UE dowództw narodowych, zgło-

² L. Simon, *Command and control? Planning for EU military operations*, "Occasional Paper", nr 81, European Union Institute for Security Studies, styczeń 2010, s. 19–25.

³ Unia może też uruchomić dowództwo operacyjne niejako „wewnątrz” EUMS, poprzez aktywację specjalnej komórki – Centrum Operacyjnego. Do tej pory jednak nie zdecydowano się na ten krok, poza tym możliwość praktycznego wykorzystania tej opcji budzi wśród ekspertów wiele wątpliwości. *Planning and conduct of EU operations – reply to the annual report of the Council*, Raport dla Europejskiego Zgromadzenia Bezpieczeństwa i Obrony, Dokument A/2086, 30 listopada 2010, s. 6, www.assembly-weu.org.

szonych przez Francję (Mt. Valerien), Niemcy (Poczdam), Wielką Brytanię (Northwood), Grecję (Larissa) i Włochy (Cento Celle)⁴.

Jak wskazują eksperci, krok ten spowodował powstanie fizycznego, prawnego i politycznego dystansu między centralnymi instytucjami WPBiO, reprezentującymi w łańcuchu dowodzenia poziom strategiczny, a dowództwami operacyjnymi, obsadzonymi krajowym personelem wojskowym – tworzącymi w łańcuchu niższy poziom operacyjny, podporządkowany poziomowi strategicznemu. Istnieje zatem swoista bariera utrudniająca komunikację i współpracę między strukturami wojskowymi z poziomu strategicznego a dowództwami wojskowymi z poziomu operacyjnego⁵. Przełożyło się to przede wszystkim na relatywnie wolne tempo i małą spójność procesu planowania operacji wojskowych. Za planowanie misji we wstępnej fazie – przygotowanie koncepcji operacji i jej wstępnego planu – odpowiedzialne są bowiem centralne struktury WPBiO (tj. działające razem CMPD, EUMS i CPCC, których plany są akceptowane przez EUMC oraz PSC, a ostatecznie przez Radę). Natomiast w fazie późniejszej (operacyjnej) za przełożenie planu ramowego na zadania dla dostępnych sił i środków wojskowych odpowiedzialne staje się wybrane dowództwo narodowe (OHQ). Nie uczestniczy ono jednak w przygotowywaniu koncepcji operacji i planu ramowego, co w przeszłości utrudniało przejście do wykonywania zadań w terenie⁶. Ponadto aktualizacja planów, często konieczna ze względu na rozwój sytuacji, jest utrudniona, gdyż wymaga ponownego uruchomienia procesów angażujących centralne instytucje WPBiO, które z kolei mogą mieć gorszą świadomość sytuacji w terenie niż dowództwo operacyjne.

Osobnym problemem wynikającym ze struktury instytucjonalnej WPBiO jest niewystarczająca koordynacja działań cywilnych i wojskowych. Powołanie CPCC pozwoliło na zespolenie i objęcie w ramach jednej instytucji planowania i dowodzenia misjami cywilnymi. Od 2007 r. CPCC stopniowo przejęło odpowiedzialność za wszystkie operacje cywilne UE, w których pełni funkcję właśnie cywilnego OHQ⁷. Niemniej jednak misje cywilno-wojskowe, które z założenia mają być swoistą specjalnością Unii (w myśl zasady *comprehensive approach*), nie znajdują oparcia w strukturach i mechanizmach WPBiO. Wciąż często się zdarza, że funkcjonujące równolegle ciała wojskowe i cywilne napotykają proceduralne i prawne trudności w zacieśnianiu współpracy, np. z wymianą informacji czy koordynacją działań planistycznych. Powołanie CPMD jako ciała mającego zintegrować pion planowania cywilnego i wojskowego w najwcześniejszej fazie nie rozwiązuje problemu współpracy na niższych szczeblach w łańcuchu dowodzenia oraz późniejszych fazach planistycznych.

⁴ N. Hynek, *Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of the EU OHQ*, Standard Briefing, Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, kwiecień 2010, s. 5, <http://tepsa.be>.

⁵ Zob. *Crisis Management Operations: European Lessons Learned*, Raport z konferencji Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych oraz Królewskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych EGDMONT z 3 listopada 2011 r., www.pism.pl.

⁶ Szczegółowo zob. *Planning and conduct of EU operations – reply to the annual report of the Council*, *op.cit.*, s. 1113.

⁷ Komórka CPCC, która odpowiada za dowodzenie ośmioma misjami cywilnymi Unii: w Bośni i Hercegowinie (EUPM), Kosowie (EULEX), Afganistanie (EUPOL), Demokratycznej Republice Kongo (EUPOL RD Congo), Palestynie (EUPOL COPS i EUBAM Rafah) oraz w Iraku (EUJUST LEX). Zob. witryna informacyjna CPCC: www.consilium.europa.eu.

W kierunku dowództwa operacyjnego Unii

Postulat głębokiej reformy systemu planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej został wprowadzony do debaty politycznej przez Francję podczas sprawowania przez nią przewodnictwa w Radzie UE w drugiej połowie 2008 r. Prezydencja zaproponowała skonsolidowanie systemu planowania i dowodzenia operacjami wojskowymi poprzez utworzenie stałego dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej (EU Operational Headquarters – EU OHQ), które zastąpiłoby pozostające w gotowości dowództwa narodowe. Pozwoliłoby to na zespolenie procesu planowania i dowodzenia misjami wojskowymi w ramach jednej, centralnej struktury WPBiO, zlokalizowanej w Brukseli. Opozycja grupy państw członkowskich (na czele z Wielką Brytanią, wspomagana przez grupę nowych członków UE z Europy Środkowo-Wschodniej), a także wybuch wojny rosyjsko-gruzińskiej i nasilenie się globalnego kryzysu finansowego nie pozwoliły jednak na przeprowadzenie tej reformy⁸.

Dość nieoczekiwanie postulat utworzenia dowództwa operacyjnego Unii powrócił w 2010 r. po zaprezentowaniu przez Polskę – przygotowującą się do objęcia prezydencji w drugiej połowie 2011 r. – pakietu proponowanych reform mających wzmocnić WPBiO (oprócz postulatów wzmocnienia procesu planowania i dowodzenia misjami zawierał on m.in. propozycje redefinicji koncepcji grup bojowych UE oraz usprawnienia współpracy Unii i NATO)⁹. Po serii konsultacji inicjatywa ta uzyskała poparcie partnerów Polski z Trójką Weimarskiego – Francji i Niemiec, a więc państw tradycyjnie zainteresowanych rozwijaniem WPBiO. W wystosowanym w grudniu 2010 r. liście do wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton ministrowie spraw zagranicznych trójki państw zaproponowali podjęcie pracy nad „wzmocnieniem zdolności UE w zakresie planowania i dowodzenia misjami cywilnymi, cywilno-wojskowymi i wojskowymi”¹⁰. W styczniu 2011 r. Rada UE przyjęła list i zobowiązała wysoką przedstawiciel do opracowania raportu nt. poruszanych w nim kwestii, tak aby możliwe było zainicjowanie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych do końca roku¹¹.

W ten sposób dzięki staraniom Polski kwestia reformy systemu planowania i dowodzenia operacjami WPBiO powróciła na oficjalną agendę Unii. Podjęto już prace eksperckie nad wskazaniem i uszczegółowieniem możliwości praktycznej realizacji postulatu zwiększenia spójności i efektywności procesów przygotowania i prowadzenia misji WPBiO. Istotne jest również to, że polska inicjatywa zyskała, choć nie obyło się to bez problemów, poparcie Niemiec i Francji – państw, które do tej pory nadawały kierunki debacie o rozwoju WPBiO. Niemniej jednak – jak już zaznaczono – perspektywy osiągnięcia postępu w tej dziedzinie są ściśle uwarunkowane politycznie,

⁸ Niemniej zdecydowano o reorganizacji Sekretariatu Rady i utworzeniu CMPD. C. Gebhard, *The Crisis Management and Planning Directorate: Recalibrating ESDP Planning and Conduct Capabilities*, CFSP Forum, t. 7, nr 4, s. 8–13, www.carmengebhard.com.

⁹ Znany także jako tzw. „inicjatywa chobielińska”, nazywana tak, ponieważ pierwszą koncepcję reform WPBiO przedstawiono w prywatnej posiadłości ministra spraw zagranicznych Polski R. Sikorskiego podczas jego spotkania z ministrem spraw zagranicznych Francji B. Kouchnerem w lipcu 2009 r. M. Wojciechowski, *Kouchner u Sikorskiego i ambasadorów*, „Gazeta Wyborcza”, 21 lipca 2009 r.

¹⁰ List ministrów Francji, Niemiec i Polski do Catherine Ashton. Dostępny on-line na stronach Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu.

¹¹ Kokluzje Rady na temat WPBiO z 31 stycznia 2011 r.

instytucjonalnie i ekonomicznie. Ograniczenia te w ciągu ostatnich dwóch lat uległy wzmocnieniu i nie sprzyjają reformom WPBiO.

Trudny czas dla europejskiej obronności

W najbliższych latach trudno się spodziewać, aby w Unii Europejskiej pojawiły się warunki sprzyjające przeprowadzeniu głębszych reform WPBiO, włącznie z utworzeniem dowództwa operacyjnego Unii. Decyduje o tym splot kilku niekorzystnych czynników.

Spośród wielu skutków światowego kryzysu ekonomicznego z perspektywy WPBiO najistotniejsze są recesja i zachwianie stabilności finansów publicznych prawie we wszystkich krajach Unii. Wskutek dramatycznych problemów sektora publicznego Grecji i Irlandii oraz poważnej sytuacji finansów państwa w Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech drastycznie zwiększyły się poziom długu publicznego tych krajów oraz koszty jego obsługi. Wymusiło to na rządach prowadzenie restrykcyjnej polityki budżetowej, z głębokimi cięciami wydatków publicznych. Jednocześnie niemal wszystkie rządy podjęły próbę zachowania ważnych społecznie polityk redystrybucyjnych (socjalnych) kosztem mniej istotnych wydatków, w tym także środków budżetowych na obronę. Głębokich cięć dokonały Wielka Brytania, Francja, Włochy, Grecja i Czechy. Ich skala jest na tyle duża, że często porównuje się je do ograniczenia wydatków na obronę po zakończeniu zimnej wojny.

Niezależnie od tego, na ile trwała okaże się tendencja do ograniczania wydatków na obronę, zakres i charakter cięć mają istotne konsekwencje dla możliwości rozwoju WPBiO. Cięcia w budżetach obronnych są bowiem wynikiem dokładnego przeglądu priorytetów w zakresie zdolności wojskowych – w rezultacie nawet państwa członkowskie dysponujące największymi budżetami obronnymi, takie jak Wielka Brytania, były zmuszone ograniczyć liczbę posiadanych systemów uzbrojenia lub całkowicie zrezygnować z niektórych zdolności; nie jest przy tym pewne, czy nie okażą się konieczne dalsze redukcje zamówionego lub użytkowanego wyposażenia¹². W takiej sytuacji szanse na osiągnięcie konsensusu w UE w sprawie inicjatyw o charakterze wojskowym, wymagających znacznego poziomu finansowania przez państwa członkowskie, są niewielkie. Implementacja takich projektów wiązałaby się bowiem z redefinicją ustalonych priorytetów oraz korektą planów budżetowych nakreślonych na najbliższe lata i, być może, dalszymi cięciami w krajowych budżetach obronnych. Poza tym nie należy oczekiwać, że zmuszone do oszczędzania na wyposażeniu i szkoleniu własnych sił zbrojnych państwa członkowskie zgodzą się na dodatkowe inwestycje w ponadnarodowe struktury wojskowe. Taki krok byłby nie tylko problematyczny pod względem finansowym, ale również niezmiernie trudny do uzasadnienia przed wewnętrzną opinią publiczną oraz opozycją, i to niezależnie od realnego poziomu kosztów związanych z ewentualną reformą. Od wielu lat obserwuje się bowiem rosnące przekonanie społeczeństw państw Unii, zwłaszcza krajów zachodnioeuropejskich o niemal absolutnym bezpieczeństwie militarnym Europy, co utrudnia rządów uzasadnienie konieczności ponoszenia dużych nakładów na siły zbrojne.

¹² Symbolem trudności są zwłaszcza cięcia w Wielkiej Brytanii, m.in. całkowicie wycofane będą samoloty pionowego startu i lądowania Harrier oraz lotniskowiec Ark Royal, a część już zamówionych najnowszych myśliwców Eurofighter zostanie sprzedana na rynku światowym.

O rosnącej niechęci państw do finansowania WPBiO świadczą pojawiające się od niedawna trendy. W ciągu ostatnich dwóch lat Unia Europejska uruchomiła tylko jedną, relatywnie małą i wąsko wyspecjalizowaną operację w Ugandzie (policyjną misję treningową dla somalijskich sił bezpieczeństwa). W tym samym okresie przynajmniej raz nie udało się uruchomić operacji pomimo gotowości do udziału w niej części państw członkowskich¹³. Ujawniły się problemy z systemem grup bojowych UE – nieobsadzonych pozostaje kilka nadchodzących dyżurów, gdyż zabrakło państw skłonnych do zadeklarowania sił do systemu. W grudniu 2010 r. grupa państw członkowskich z Wielką Brytanią na czele sprzeciwiła się zwiększeniu budżetu Europejskiej Agencji Obrony, pozostawiając go na poziomie z roku ubiegłego; tym samym EAO nie będzie mogła zwiększać swojej statutowej aktywności. Ponadto zgłoszone przez Niemcy i Szwecję propozycje dokonania przeglądu możliwości współpracy członków UE w zakresie udostępniania sobie sprzętu wojskowego wymaganego przy misjach WPBiO spotkały się z chłodnym przyjęciem ze strony licznej grupy państw Unii.

Zaskakuje wreszcie polityka krajów, które dotychczas silnie stymulowały rozwój WPBiO. Francja, przez lata identyfikowana z ideą *l'Europe de la défense*, w ciągu ostatnich dwóch lat przestała, zarówno w warstwie retorycznej, jak i w praktycznych działaniach, aktywnie angażować się w dyskusje nad WPBiO. Rozczarowana rosnącymi problemami z rozwojem współpracy w UE w zakresie rozwijania zdolności wojskowych i zmuszona do oszczędności w budżecie obronnym, skierowała się ku zacieśnionej współpracy wojskowej z Wielką Brytanią – jedynym partnerem, który jest w stanie zaoferować Francji wymierne korzyści z kooperacji (analogiczne motywy kierowały Wielką Brytanią). Oba kraje w listopadzie 2010 r. podpisały szereg bezprecedensowych porozumień, pozwalających na zakrojoną na szeroką skalę współpracę wojskową. Jak jednak zastrzegły oba rządy, jest to inicjatywa ściśle bilateralna, całkowicie oderwana od WPBiO. Sama Wielka Brytania, pod rządami koalicji konserwatywno-liberalnej, w sposób otwarty podważa zasadność jakichkolwiek inwestycji w WPBiO. Państwa skandynawskie wydają się podążać tą samą drogą – Norwegia, Szwecja, Finlandia, Dania i Islandia zdecydowały o dalszym zacieśnieniu swojej współpracy wojskowej, przy czym inicjatywa ta również pozostaje poza ramami politycznymi i prawnymi UE. Z kolei Niemcy, przechodzące historyczną transformację swoich sił zbrojnych, polegającą na zawieszeniu poboru i przejściu na armię zawodową, również wydają się tracić zainteresowanie rozwijaniem WPBiO. O rosnącym sceptycyzmie Francji i Niemiec wobec WPBiO świadczy też ich podejście do polskich propozycji reform WPBiO, w którym dominowała ostrożność i chęć zmniejszenia poziomu ambicji reform proponowanych przez Polskę.

Należy wreszcie zauważyć, że postępująca erozja systemu kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania w Europie, zapoczątkowana wypowiedzeniem przez Rosję traktatu CFE, powoduje, że uwaga wielu państw Unii, zwłaszcza środkowoeuropejskich, ciąży ku NATO. Kraje te szukają nowych form gwarancji swego bezpieczeństwa terytorialnego oraz potwierdzenia solidarności sojuszniczej i coraz mniej są skłonne angażować się w WPBiO, postrzegane przez nie jako narzędzie użyteczne „na zewnątrz” Europy, lecz nieprzydatne do przeciwdziałania zagrożeniom na miejscu.

¹³ Pod koniec 2008 r. UE rozważała użycie siły do opanowania sytuacji w Demokratycznej Republice Kongo, za czym były m.in. Szwecja i Belgia, ale sprzeciw zgłosiły m.in. Wielka Brytania i Francja. *EU split on call for Congo bridging mission*, depesza agencji Reuters z 8 grudnia 2008 r.

Wszystkie te problemy ilustrują coraz wyraźniejszy spadek motywacji państw UE do inwestowania w WPBiO. Nie bez znaczenia jest też w tym przypadku ciągła krytyka misji WPBiO przez media, organizacje pozarządowe, ekspertów, a nawet polityków europejskich – bardzo często wskazuje się, że operacje Unii tylko formalnie osiągały wpisane w ich mandatach cele, a w rzeczywistości nie doprowadziły do istotnej poprawy sytuacji w regionie ich działania. Tak szeroka krytyka w sposób naturalny zmniejsza wolę państw do angażowania Unii w kolejne operacje i inwestowania w WPBiO. Problem ten dodatkowo pogłębia rosnąca niechęć społeczeństw europejskich i rządów do sięgania po instrumenty wojskowe dla stabilizacji regionów oddalonych od Europy. Przyczynia się do tego zmęczenie przedłużającą się, skomplikowaną i kosztowną operacją ISAF w Afganistanie, w którą silnie zaangażowanych jest wielu członków Unii. Poza tym w ocenach środowiska bezpieczeństwa Europy w coraz większym stopniu uznaje się za priorytet zagrożenia nietradycyjne i pozawojskowe, głównie zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego, teleinformatycznego, ekonomicznego czy nawet społecznego (migracje, przestępczość zorganizowana). Takie podejście, widoczne w najnowszych dokumentach i deklaracjach strategicznych państw UE, nie sprzyja inwestycjom w instrumenty wojskowe, nieprzydatne w przeciwdziałaniu tego rodzaju nowym zagrożeniom.

Nowe instytucje czy nowe mechanizmy?

Pomimo niesprzyjającej sytuacji politycznej i ekonomicznej w sprawie polskiego postulatu wzmocnienia systemu planowania i dowodzenia operacjami Unii w ciągu najbliższych miesięcy będą prowadzone negocjacje. Celem będzie wypracowanie kompromisu, który z jednej strony pozwoli usatysfakcjonować inicjatorów reformy, z drugiej będzie do zaakceptowania przez kraje niechętne inwestycjom w WPBiO oraz do pogodzenia z problemami finansowymi UE. Opcje implementacji tego postulatu są bowiem różne i zawierają się w przedziale wyznaczanym dwoma skrajnymi rozwiązaniami. Najprostsze i najmniej ambitne jest wprowadzenie nowych mechanizmów, mających usprawnić komunikację i koordynację działań między istniejącymi strukturami WPBiO oraz pomiędzy nimi a narodowymi dowództwami operacyjnymi, oddanymi do dyspozycji UE. Granice reformy wyznacza jednak znacznie bardziej ambitne rozwiązanie – zbudowanie całkowicie nowej struktury dowódczej WPBiO, która gwarantowałaby zintegrowanie pionu cywilnego z wojskowym oraz maksymalną spójność procesu planowania na wszystkich jego etapach.

To pierwsze rozwiązanie wydaje się najłatwiejsze do przeforsowania na forum UE. Rosnąca liczba operacji Unii już wcześniej wymusiła przeprowadzenie ograniczonych reform struktur dowódczych WPBiO, w wyniku których powstało CPCC. Kolejne reformy mogłyby polegać np. na zwiększeniu liczby personelu odpowiedzialnego za koordynację działań centralnych instytucji WPBiO i dowództw narodowych w fazie wstępnego planowania (oficerowie łącznikowi) oraz na stworzeniu mechanizmów ułatwiających taką współpracę.

Propozycje usprawnień administracyjnych i proceduralnych nie są kontrowersyjne politycznie, a ich przyjęcie nie zwiększa istotnie wydatków. Jest więc prawdopodobne, że reforma w takim kształcie zyskałaby szerokie poparcie w UE, tym bardziej że już teraz część krajów, np. Wielka Brytania, sugeruje, że jest to najlepszy sposób na przezwyciężenie problemów z planowaniem i dowodzeniem misjami.

Niemniej jednak tak ograniczone zmiany oznaczałyby w praktyce odsunięcie w czasie decyzji o właściwej reformie. Do chwili jej przeprowadzenia Unia nadal musiałaby polegać na istniejących strukturach – zbyt słabych w stosunku do zgłaszanych przez kraje członkowskie ambicji w zakresie operacyjnej aktywności UE.

Całkowita przebudowa systemu planowania i dowodzenia misjami Unii – drugie ze skrajnych rozwiązań – wydaje się z kolei niemożliwa do przeprowadzenia, zważywszy na aktualną sytuację polityczną i ekonomiczną w UE. Tak ambitna reforma mogłaby obejmować reorganizację EUMS, CPCC, CMPD oraz części personelu EEAS w ramach jednego, scentralizowanego cywilno-wojskowego „sztabu głównego” UE (EU General Staff/Command), odpowiedzialnego za planowanie ewentualnościowe i tworzenie wariantowych scenariuszy zaangażowania operacyjnego Unii, przygotowywanie wstępnych koncepcji operacji i ich planów ramowych, a także za analizy przebiegu operacji po ich zakończeniu (*lessons learned*). Elementem sztabu mogłaby być centralna struktura odpowiedzialna za dowodzenie operacjami cywilnymi i wojskowymi – zintegrowane dowództwo operacyjne UE (EU OHQ) ulokowane w Brukseli i mające status centralnej instytucji WPBiO.

Tak ambitna reforma WPBiO pociągałaby za sobą duże koszty finansowe, a jednocześnie oznaczała skokowe zwiększenie zdolności Unii do prowadzenia operacji stabilizacyjnych i pokojowych, także wojskowych. Na to z kolei nie są gotowe niektóre państwa członkowskie, a zwłaszcza Wielka Brytania, które wciąż prezentują zideologizowane podejście do WPBiO, zakładające, że każdy wzrost kompetencji UE w dziedzinie bezpieczeństwa może przełożyć się na osłabienie NATO.

Pomiędzy tymi skrajnościami istnieje jednak relatywnie szerokie pole do kompromisu. Wspólnym mianownikiem pośrednich rozwiązań może być konieczność przewyższenia trudności wynikających z oderwania narodowych dowództw operacyjnych oddanych do dyspozycji UE od centralnych instytucji WPBiO. Jak proponują niektórzy eksperci, pewnym rozwiązaniem mogłaby być permanentna aktywacja Centrum Operacyjnego EUMS i jednoczesne wzmocnienie go dodatkowym personelem¹⁴. Przy odpowiednim doborze personelu taka instytucja mogłaby poprawić koordynację cywilno-wojskową WPBiO, a funkcjonując w ramach centralnej struktury WPBiO, gwarantowałoby spójność procesu planowania operacji. W ten sposób powstałoby „szkieletowe” stałe dowództwo wojskowe UE, mogące – przy liczebności nieprzekraczającej 100 osób – prowadzić mniejsze operacje WPBiO. Rozbudowa Centrum nie rozwiązałaby jednak wszystkich problemów. W praktyce powstałaby bowiem kolejna struktura dowódcza, ale o ograniczonych możliwościach i kompetencjach. Niemniej skierowanie reformy w tę stronę mogłoby być atrakcyjnym kompromisem, gdyż czyni zadość argumentom państw przeciwnych stworzeniu stałego dowództwa operacyjnego już obecnie, a Centrum mogłoby w przyszłości stopniowo zastępować narodowe dowództwa i ewoluować do w pełni rozwiniętego EU OHQ.

Bardziej ambitnym rozwiązaniem byłoby utworzenie w pełni rozwiniętego wojskowego EU OHQ, liczącego kilkaset osób personelu od razu (a przynajmniej podjęcie decyzji o jego budowie). Jednak szanse na osiągnięcie kompromisu w sprawie takiej propozycji są w UE małe. Krok taki oznaczałby bowiem zerwanie z systemem dowództw narodowych pozostających do dyspozycji UE oraz powołanie nowej, rozbudowanej struktury wojskowej w ramach EEAS. Przynajmniej kilku członków Unii

¹⁴ L. Simon, *Command and control?...*, op.cit., s. 4244.

postrzega tego rodzaju propozycje jako równoważne z całkowitą zmianą ram instytucjonalnych WPBiO i ich nie akceptuje.

Pewną drogą do kompromisu może być zakres kompetencji proponowanego EU OHQ. Mianowicie nowe dowództwo mogłoby mieć za zadanie np. wyłącznie dowodzenie operacjami cywilnymi i cywilno-wojskowymi, w których komponent wojskowy odgrywa rolę pomocniczą w stosunku do dowództwa cywilnego. Takie zawężenie funkcji nowego EU OHQ mogłoby pozwolić na uzyskanie zgody państw chcących zachowania istniejącego systemu dowództw narodowych (wówczas byłyby one wykorzystywane wyłącznie w dużych misjach wojskowych Unii). W takiej sytuacji EU OHQ musiałoby być silnie związane z CPCC lub wręcz powstać na jego bazie. Pozwalałoby to jednak na wzmocnienie koordynacji współpracy cywilno-wojskowej w Unii Europejskiej.

Podobnym rozwiązaniem byłoby utworzenie dowództwa wojskowego odpowiedzialnego wyłącznie za operacje prowadzone z wykorzystaniem grup bojowych UE. Jeśli akceptację zyskałyby polskie postulaty zreformowania całego systemu grup bojowych, tak aby zawierał on więcej komponentów cywilnych, a użycie samych grup lub ich elementów było łatwiejsze, powołanie EU OHQ jako centrum dowodzenia operacjami grup byłoby uzasadnione politycznie i praktycznie. Ponadto w przyszłości dowództwo grup mogłoby stać się praktycznie najistotniejszą strukturą dowódczą WPBiO. Niestety nic nie wskazuje na to, aby w Unii istniała wola podjęcia dyskusji nad reformą grup bojowych.

Dokąd dalej?

Debata na temat reformy systemu planowania i dowodzenia misjami WPBiO nie może być sprowadzona tylko do technicznej kwestii wojskowego dowództwa operacyjnego. Jest ona bowiem częścią szerokiej dyskusji o zadaniach oraz poziomie ambicji UE jako aktora prowadzącego politykę bezpieczeństwa. Debacie tej daleko do zakończenia, gdyż kraje Unii nie zdecydowały, jakiego rodzaju narzędziem ma tak naprawdę być WPBiO i w jaki sposób ma być wykorzystywane. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. i Sprawozdanie z jej implementacji z 2008 r. tworzą jedynie bardzo ogólne ramy zaangażowania operacyjnego UE i obrazują głębokie różnice w postrzeganiu znaczenia i roli WPBiO przez państwa członkowskie. Braku prawdziwej, spójnej strategii bezpieczeństwa UE, czy choćby wizji modelu zaangażowania Unii w stabilizowanie sytuacji kryzysowych, dowodzą różnorodność misji WPBiO, doraźny charakter wielu z nich, a także problemy z rozwijaniem zdolności wojskowych na potrzeby misji UE. Znamienna jest też mała widoczność UE w związku z rewolucyjnymi wydarzeniami w Afryce Północnej.

Na tym tle polska inicjatywa kompleksowego wzmocnienia WPBiO wydaje się mieć małe szanse na szybką realizację. Niemniej jednak choć trudno będzie osiągnąć kompromis w sprawie daleko idących propozycji, to pewne reformy są prawdopodobne. Sprzyjać temu może przede wszystkim EEAS – jest to bowiem całkowicie nowy aktor, który ma legitymację nie tylko do prowadzenia rozwoju WPBiO zgodnie z wytyczonymi przez państwa członkowskie kierunkami, lecz także do samodzielnego oceniania istniejących mechanizmów i struktur, zgłaszania propozycji nowych rozwiązań pod dyskusję, a także podejmowania określonych działań. Znaczenia EEAS i kierującej nim wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton nie należy nie doceniać,

zwłaszcza że po osiągnięciu konsensusu w sprawie struktury i finansowania Służby rozpoczął się jej dynamiczny rozwój. Można zatem oczekiwać, że EEAS będzie w stanie wzmocnić głos państw członkowskich postulujących reformy; ponadto wiedza ekspercka i doświadczenie Służby mogą pomóc w zawarciu kompromisu w sprawie formy implementacji postulatu wzmocnienia systemu planowania i dowodzenia misjami WPBiO.

Reformom powinien sprzyjać, paradoksalnie, kryzys finansowy. Wyzwolił on bowiem – po raz pierwszy na tak dużą skalę – proces myślenia o polityce bezpieczeństwa w kategoriach ekonomicznych. Stosunek kosztów do oferowanych korzyści (*cost-efficiency approach*) zaczyna być czynnikiem decydującym o utrzymywaniu określonego sprzętu w użyciu, zakupach nowego wyposażenia; może także posłużyć jako argument na obronę reform WPBiO, zwłaszcza skonsolidowania systemu dowodzenia misjami.

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH (PISM) JEST CZOŁOWYM ŚRODKOWO-EUROPEJSKIM THINK TANKIEM ZAJMUJĄCYM SIĘ POLITYKĄ ZAGRANICZNĄ, INTEGRACJĄ EUROPEJSKĄ, BEZPIECZEŃSTWEM ORAZ MIĘDZYNARODOWYMI STOSUNKAMI GOSPODARCZYMI. SYTUUJĄC SIĘ MIĘDZY ŚWIATEM POLITYKI A NIEZALEŻNĄ ANALIZĄ, PISM JEST PROPAGATOREM IDEI WSPIERAJĄCYCH POLSKĄ DYPLOMACJĘ ORAZ ROZWÓJ STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00, FAKS (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL, WWW.PISM.PL

ISBN 978-83-62453-19-1

